Göttinger Schriften zum Öffentlichen Recht

Stefan Malorny

Exekutive Vetorechte im deutschen Verfassungssystem



Universitätsverlag Göttingen

Stefan Malorny

Exekutive Vetorechte im deutschen Verfassungssystem



erschienen als Band 2 der Reihe „Göttinger Schriften zum Öffentlichen Recht"
im Universitätsverlag Göttingen 2011

Stefan Malorny

Exekutive Vetorechte im deutschen Verfassungssystem

Eine systematische Darstellung und kritische Würdigung unter besonderer Berücksichtigung der rechtshistorischen Herausbildung sowie der institutionellen Einpassung in die parlamentarischen Demokratiestrukturen Deutschlands und Europas



Universitätsverlag Göttingen
2011

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Satz und Layout: Stefan Malorny
Umschlaggestaltung: Jutta Pabst

http://univerlag.uni-goettingen.de
ISBN: 978-3-86395-002-6
ISSN: 2191-4583



Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist von der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen im Sommersemester 2010 als Dissertation angenommen worden.

Nachdem ich meine Studie über „Exekutive Vetorechte im deutschen Verfassungssystem" erfolgreich abschließen konnte, möchte ich die Gelegenheit nutzen, bei denjenigen Dank zu sagen, ohne die das ‚Projekt Promotion' nur schwerlich zu bewältigen gewesen wäre:

Zuvorderst zu nennen ist mein Doktorvater, *Herr Prof. Dr. Thomas Mann*. Neben der Betreuung meiner Dissertation mittels offenen Gedankenaustauschs und konstruktiven Ideen, bin ich ihm für den eröffneten akademischen Freiraum dankbar, welchen gerade eine staatswissenschaftliche Promotion benötigt. Die Möglichkeit als Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl in Forschung und Lehre tätig zu sein, hat mich zudem mit dem Handwerkszeug für die vorliegende Arbeit ausgestattet.

Herrn *Prof. Dr. Hans Michael Heinig* danke ich für die zügige Erstellung des Zweitvotums und seine wertvollen gutachterlichen Ratschläge. Den Herausgebern der „Göttinger Schriften zum Öffentlichen Recht" danke ich für die Aufnahme meiner Arbeit in ihre Reihe.

Das Begabtenförderungswerk der Hanns-Seidel-Stiftung hat mein Forschungsprojekt dankenswerter Weise mit einem Promotionsstipendium unterstützt.

Nicht nur für wissenschaftliche Unterstützung gilt es zu danken, sondern auch den Beitrag meines privaten Umfelds möchte ich würdigen.

Allen anderen voran, bedanke ich mich hier daher bei meinen Eltern *Martina und Paul Malorny*. Sie haben mich nicht nur zu demjenigen gemacht, der ich bin, sondern es war ihre, auf eigenem Verzicht basierende Großzügigkeit und Hilfsbereitschaft, die mir das Fundament und den Rahmen dafür gaben, Vorliegendes zu veröffentlichen. Danke dafür!

Mein allergrößter Dank gilt auch der Unterstützung, die mir *Miriam Spohr*, die Frau an meiner Seite, zu teil werden ließ. Ihr Motto „Dein Projekt ist auch mein Projekt" hat diese Promotion in jeder Phase geprägt.

Göttingen, im Februar 2011 Stefan Malorny

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung

„…conterriti patres cum trepidassent publicis privatisque consiliis, nullo remedio alio praeter expertam multis iam ante certaminibus intercessionem invento collegas adversus tribunicias rogationes comparaverunt...
...‚Bene habet' inquit Sextius; ‚quando quidem tantum intercessionem pollere placet, isto ipso telo tutabimur plebem. Agitedum, comitia indicite, patres, tribunis militium creandis; faxo, ne iuvet vox ita, ‚VETO', qua nunc concinentes collegas nostros tam laeti auditis'...“ [1]

Auch wenn *Theodor Mommsen* in seinem „Römischen Staatsrecht“[2] vollkommen legitimer Weise auf die fragile Quellenlage hinweist, so kann doch im Verbund mit weiteren Ereignissen[3] der römischen Staatspraxis davon ausgegangen werden, dass die hier vorangestellte Überlieferung des römischen Geschichtsschreibers Livius Titus den ersten für einen Verfassungsstaat verifizierbaren und auch ausdrücklich als solchen bezeichneten „VETO-Einsatz“ beschreibt. Mithin erscheint diese als die Geburtsstunde eines nicht minder häufig verwendeten, wie missverständlich eingeordneten staatspolitischen Rechtes.

Heute ist das Wort „Veto“ mehr oder weniger ein Schlagwort, welches primär mit dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen[4] in Verbindung gebracht wird. Die Möglichkeit der dortigen fünf ständigen Mitglieder, Resolutionen des jeweils anderen im Zweifel mit dem eigenen Einspruch stoppen zu können, ist wohl die derzeit weitläufig bekannteste Version der Vetoanwendung. Aber auch das für die europäischen Parlamentssysteme ungewohnte und den Besonderheiten des präsidentiellen Regierungssystems der Vereinigten Staaten geschuldete Vetorecht[5] des

---

1 Livius, Römische Geschichte, 6, 35, 9. „*… und nachdem die Patrizier in offiziellen und privaten Beratungen hin und her überlegt hatten, fanden sie kein anderes Gegenmittel als den schon in vielen früheren Auseinandersetzungen erprobten Einspruch und boten gegen die Anträge der Volkstribunen deren eigene Kollegen auf… ‚Nun gut!', sagte Sextius, ‚Da es ihnen so sehr gefällt, dass der Einspruch seine Macht erweist, werden wir mit der nämlichen Waffe die Plebs verteidigen. Wohlan, setzt eine Versammlung für die Wahl der Militärtribunen an, ihr Patrizier. Ich werde dafür sorgen, dass ihr an diesem Wort ‚VETO' keine Freude mehr habt, das ihr jetzt mit solchem Vergnügen unsere Kollegen im Chor rufen hört.' …“.*

2 Mommsen, Römisches Staatsrecht II.1., Rn 280.

3 Vgl. Sueton, Die Kaiserviten – de vita caesarium, Berühmte Männer – de viris illustribus, Tiberius 2, S. 324 ff.

4 Zur Anwendung und Interpretation des für den Vetobezug relevanten Art. 27 Abs. 3 UN-Charta sei anstatt vieler exemplarisch verwiesen auf: Simma, in: The charter of the United Nations, Art. 27, Rn 39 ff, 109; Goodrich/Hambro/Simons, in: Charter of the United Nations, Art. 27, S. 227-231; Cede/Sucharipa-Behrmann, in: Die Vereinten Nationen – Recht und Praxis, S. 35 ff; Stein/von Butlar, in: Völkerrecht, Rn 411-416; Wolfrum, in: Handbuch der Vereinten Nationen, S. 767 (103/13); Seidl-Hohenveldern/Loibe, in: Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften, Rn 1149. Allumfänglich in das Vetothema für den Weltsicherheitsrat einführend: Demme, Hegemonialstellungen im Völkerrecht: der ständige Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen.

5 Der US-Präsident hat die Möglichkeit, ein von beiden Kammern des Kongresses (Repräsentantenhaus & Senat) verabschiedetes Gesetz abzulehnen. Dabei ist der Präsident der Vereinigten Staaten darauf beschränkt, das Gesetz im Ganzen abzulehnen oder anzunehmen. Binnen zehn Tagen nach dem der Präsident den Gesetzesvorschlag erhalten hat, muss die Einlegung dieses Vetos erfolgen. Sollte sich der Kongress innerhalb dieses Zeitraums vertagen, gilt das Gesetz der Verfassung entsprechend als endgültig abgelehnt. Andernfalls kann das Präsidentenveto mit einer Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern überstimmt werden. In diesem Fall wird das Gesetz am Tag der endgültigen Abstimmung rechtskräftig bzw. an dem Tag, der im Gesetz festgeschrieben

amerikanischen Präsidenten, findet im Zusammenhang mit nachrichtentechnisch erwähnenswerten Fällen immer wieder unsere Aufmerksamkeit.[6]

Es ist jedoch festzustellen, dass, über diesen Themenkreis internationaler Rechtsanwendung hinaus, mittlerweile schon dann von einem Veto gesprochen wird, sobald jemand, Kraft eigenen Rechtes, einem anderen das Wirken verbieten oder dessen Reichweite schmälern kann. Der manifestierte breite mediale Gebrauch[7] dieses Wortes führt jedoch weg von seinem eigentlichen Ursprung und Sinn – Vetos entfernen sich mithin immer mehr von ihrem rechtswissenschaftlichen Ausgangspunkt. Die Verwendung bedeutungsschwerer Vokabeln, wie sie die Vetorechte unzweifelhaft darstellen, sollte jedoch niemals ohne ein Bewusstsein

---

wurde. – Vgl. dazu: v. Beyme, Das präsidentielle Regierungssystem der Vereinigten Staaten in der Lehre der Herrschaftsformen, S. 2.

Diese Vetoregelung ist der Amerikanischen Verfassung nicht ausdrücklich zu entnehmen, wird jedoch aus Article I, Section 7 U.S. Constitution gelesen: *"...All bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with Amendments as on other Bills. Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both Houses shall be determined by Yeas and Nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law. Every Order, Resolution, or Vote to which the Concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary (except on a question of Adjournment) shall be presented to the President of the United States; and before the Same shall take Effect, shall be approved by him, or being disapproved by him, shall be repassed by two thirds of the Senate and House of Representatives, according to the Rules and Limitations prescribed in the Case of a Bill. ..."*

Siehe dazu auch: Haas/Steffani/Welz, Der Gesetzgebungsprozeß, in: Jäger/Haas/Welz, Wolfgang, Regierungssystem der USA: Lehr- und Handbuch, S. 185-204; C. O. Johnson, Government in the United States, S. 313 ff; Kommers/Finn/Jacobsohn, American Constitutional Law Vol. 1-Governmental Powers and Democracy, S. 118 ff.

6 Als Beispiele seien hier die letzten aktuellen Vetoanwendungen des US-Amerikanischen Präsidenten G. W. Bush genannt, welche in der deutschen Medienlandschaft erheblichen Widerhall erfuhren. Beide eingelegten Vetos konnten vom Kongress nicht mittels der erforderlichen Zweidrittelmehrheit überwunden werden, die Gesetze scheiterten also am Veto des Präsidenten: Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 20. Juli 2006 zum Veto des US-Präsidenten gg. den ‚Stem Cell Research Enhancement Act of 2007' (Stammzellengesetz); Süddeutsche Zeitung, v. 10. März 2008, S. 1 zum Veto des US-Präsidenten gg. das ‚Intelligence authorization bill' (in Deutschland als ‚Waterboarding-Gesetz' bekannt); ebenso: Frankfurter Allgemeine Zeitung-NET, v. 12. März 2008 – „Bushs Veto bleibt bestehen"; ebenso: Süddeutsche Zeitung, v. 13. März 2008, S. 10 – „Waterboarding ist weiter erlaubt".

7 Zum Nachweis, der Häufigkeit der medialen Verwendung des Wortes „VETO", losgelöst von seinem rechtshistorischen oder rechtswissenschaftlichen Hintergrund, sei auf die Analyse der Beiträge der Frankfurter Allgemeine Zeitung im gesamten Jahr 2007 verwiesen, welche sich im Kapitel – I. Anhang – dieser Arbeit befindet.

Über diese quantitative Eruierung der Vetoanwendungsdimension, welche der o.g. Jahresüberblick als Stichprobe aufzeigt, hinaus, erweist sich die Kernaussage jener These des breiten medialen Gebrauchs als fortwährend richtig. Dies legte nicht zuletzt der Verhinderungseinsatz des FDP-Vorsitzenden und deutschen Außenministers Guido Westerwelle in der sog. ‚Causa Steinbach' Ende 2009 offen. Im Rahmen des durch die Bundesregierung durchzuführenden Benennungsvorgangs deutscher Mitglieder für den Rat der Bundesstiftung „Flucht, Vertreibung, Versöhnung" betrieb der Bundesaußenminister sein Verhinderungsansinnen bzgl. der Vorsitzenden des Bundes der Vertriebenen Erika Steinbach derartig vehement und kompromisslos, dass dessen Destruktionsenergie in der öffentlichen Wahrnehmung als seine Vetomacht und Vetorecht im Kabinett erschien und als solches konsequent tituliert wurde. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung-NET, v. 20. November 2009, 05. Januar, 11. & 16. Februar 2010.

dafür erfolgen, auf welchen historischen und verfassungsgeschichtlichen Pfaden sich diese ihren Weg in die Neuzeit gebahnt haben. Aufgabe der hier vorliegenden Dissertation wird es daher sein, die Vetorechte auf ihren Ursprungspunkt zurückzuführen, Anwendungsparameter zu definieren und mittels derer das aktuelle Verfassungsrecht nach Vetofundstellen zu durchforsten.

Anhand der historischen Determinationen wird jedoch auch aufzuzeigen sein, dass die als VETO bezeichneten Einspruchsrechte in der Entwicklung moderner Verfassungsdemokratien, bis zum Grundgesetz unserer Tage, wichtige Menetekel für die Integration von der Macht entkleideter Herrschaftsstrukturen darstellten, welche verfassungsrechtlich bis heute fortwirken. Diese Studie soll einen Beitrag dazu leisten, die als VETO charakterisierten Einsprüche auf ihre rechtsgeschichtlichen und rechtstheoretischen Determinanten zurückführen zu können, um über diesen Herkunftshorizont eine juristisch exakte Einordnung in der heutigen Staats- und Verfassungspraxis zu ermöglichen. Eine solche qualitative Gesamtschau erweist sich bei der Analyse des rechtswissenschaftlichen Schrifttums als bisher nicht auffindbar. Lediglich ansatzweise und fragmenthaft werden einzelne Spektren des Themenkreises der Vetorechte tangiert. Dies jedoch regelmäßig in anderem Kontext und dann auch nur in verkürzender Art und Weise sowie die geschichtlichen Wurzeln verkennend.

Dem möglicherweise aufkommenden Einwand, es handele sich bei den historischen Grunderwägungen doch nur um Geschichte, soll von Anfang an die sich hier einmal mehr bewährende Aussage *Hartmut Maurers* aus seinem Standardwerk des Staatsrechts entgegengehalten werden:

„…Wer die Gegenwart verstehen will, muss ihre historischen Voraussetzungen und Bedingungen kennen. Die Geschichte ist zwar Vergangenheit, zugleich aber auch Teil der Gegenwart. … Zahlreiche Regelungen und Institutionen des geltenden Verfassungsrechts werden nur dann recht verständlich, wenn man ihre historische Dimension in die Betrachtung einbezieht, sei es, dass sie traditionelle Inhalte übernehmen, sei es, dass sie alte Formen mit neuen Inhalten tradieren. …“[8]

Auch wenn diese Sicht der Dinge im pragmatischen Juristenalltag oftmals nicht genügend gewürdigt wird, erweist sich insbesondere für das Forschungsfeld der Vetorechte ihre Richtigkeit. Eine Betrachtung vetoartiger Einspruchsrechte, ohne deren rechtshistorischen und systematischen Hintergrund zu würdigen, würde lediglich auf eine Aufzählung und Benennung jener Exekutivmöglichkeiten hinauslaufen. Gerade aber die systematisierende Sondierung von Herkunft und Funktionsweise ermöglicht es, die Wirkbereiche der Vetorechte einzuordnen und vermeintliche Fehlanalysen aufzuzeigen. Man kann sogar behaupten, die Vetofundstellen im geltenden Verfassungsrecht lassen sich nur dadurch wirklich verstehen, dass man ihre Vorläufer beleuchtet und in den rechtshistorischen Kontext einordnet. Daher wird es neben der Darstellung des ‚Veto-Ist-Zustands‘ im deutschen

[8] Maurer, Staatsrecht I, §2, Rn 1.

Verfassungssystem auch darum gehen müssen, herauszuarbeiten, auf welchem Boden diese Vetorechte gediehen. Trotz dieser somit vorangekündigten historischen ‚Wurzelbehandlung' kann schon jetzt in Aussicht gestellt werden, dass Vetorechte zwar eine lange Verfassungstradition aufweisen, sie deshalb jedoch noch lange kein ‚totes' Verfassungsrecht darstellen.

Eine Befassung mit Vetorechten macht es zudem erforderlich, über die Dimension des Rechtshistorischen und die Dimension der verfassungsrechtlichen Einordnung hinaus, noch eine weitere Ebene zu beleuchten, ohne welche die Begutachtung im kontextlosen Raum ohne Bezug zur Einsatzrealität stehen würde. Gerade die Forschung im Bereich der Vetorechte verlangt danach, einer der Rechtswissenschaft – in vielen Fällen womöglich zu Recht – latent innewohnenden Tendenz zur Entpolitisierung entgegenzutreten. Weder kann es gelingen Vetorechte richtig einzuordnen noch wird es möglich sein, ihre wirkliche Bedeutung im Ganzen zu erfassen, wenn man sie ihrer politischen Dimension entkleidet auf ein staatsorganschaftliches Recht reduziert betrachtete. Denn im Rahmen der Vetoanwendung werden die Grenzen zwischen Verfassungsrecht und Verfassungspolitik fließend. In dieser Konstellation kristallisiert das Schmiermittel des Verfassungsalltags – nämlich das Politische – aus. Eine Befassung mit den Vetorechten gebietet es geradezu die Scheu davor abzulegen, diese andere Seite der verfassungsrechtlichen Medaille zu würdigen und dadurch erlangte Erkenntnisse seinen Analysen zugrunde zu legen.

Das Supprimieren des Politischen aber auch und gerade des Parteipolitischen würde im Bereich der Vetorechtsforschung zumindest Unvollständigkeit zur Folge haben. Denn die juristische Figur des Vetorechts ist nicht nur exekutives Instrument mit Verfassungsrang, sondern über die Sphäre des Politischen erlangt sie Relevanz für über das verfassungsrechtliche hinausgehende, staatswissenschaftliche Betrachtungshorizonte. Gerade dieser zu verfolgende staatswissenschaftliche Ansatz macht deutlich, das Erörterungen der Vetorechte ohne politische Hintergrundbetrachtung nicht mehr als die legendäre ‚Dame ohne Unterleib' wären. Denn Vetorechte beinhalten sowohl Aspekte des Themenkreises ‚Politischer Führung'[9] als auch des ‚Regierens'[10] als genuines aliud zur Verwaltung, somit also exemplarisch staatswissenschaftliche Fragestellungen.

[9] Umfänglich zur politologischen Dimension des Themenkreises: Helms, „Politische Führung" als politikwissenschaftliches Problem, in: Politische Vierteljahresschrift, 41. Jg. (2000), Heft 3, S. 411 ff.

[10] An dieser Stelle soll zur näheren Verdeutlichung des Spektrums ‚Regieren als genuines Staatshandeln' zunächst ein Blick in die Arbeiten zur Entstehung des Grundgesetzes auf der Siebenten Sitzung des Kombinierten Ausschusses vom 29. Sept. 1948 genügen. – Vgl. Der Parlamentarische Rat, Band 13 Teilband 1 S. 209: *„Dr. Schmid: […] ‚Le roi régne, mais ne gouverne pa. Le gouvernement gouverne, mais n'administre pas. L'administration adminstre, mais ne gouverne pas'* (Der König herrscht, aber regiert nicht). *Wir haben das Regieren in Deutschland zu oft als eine Elongatur des Administrierens gesehen, während es in Wirklichkeit eine Tätigkeit auf ganz anderer Ebene ist. Der Verwaltung sind Ort und Zeit sowie Ziel und Mittel vorgegeben. Das charakterisiert sie. Der Mann, der regiert, ist aber der, der der Verwaltung diese Dinge vorgibt, und das geschieht nach sehr besonderen Kriterien und erfordert völlig andere Qualitäten…".*

Dieser Erkenntnis will sich die vorliegende Dissertation nicht verschließen und über den ‚Tellerrand' der verfassungsrechtlichen Betrachtung ein Stück weit hinausschauen. Es wird daher der Versuch zu unternehmen sein, einen schon vor mehr als 160 Jahren entwickelten, jedoch nur auf den ersten Blick veraltet erscheinenden, rechtswissenschaftlichen Denkansatz von *Julius von Kirchmann* für die Vetobetrachtungen urbar zu machen und bei der Analyse und Deutung zum reflektierenden Betrachtungskontext zu erheben. Zumindest in Bezug auf die Einordnung der exekutiven Vetorechte kann dieser jurisprudenzielle Forschungsansatz meines Erachtens einen wirklichen Mehrwert hervorbringen:

„…Dies eben ist das Klägliche der Jurisprudenz, daß sie die Politik *von sich aussondert, daß sie damit sich selbst für unfähig erklärt, den Stoff, den Gang der neuen Bildungen zu beherrschen oder auch nur zu leiten, während alle anderen Wissenschaften dies als ihren wesentlichsten Theil, als ihre höchste Aufgabe betrachten. …"*[11]

[11] v. Kirchmann, Die Werthlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft. Ein Vortrag gehalten in der juristischen Gesellschaft zu Berlin 1847, S. 43.

B. Systematische und strukturelle Einordnung der Vetorechte

Im Sinne der zuletzt in der Einleitung angedeuteten Vorgehensweise wird, bevor eine deskriptive und qualitative Analyse deutscher Vetostrukturen heutiger Tage erfolgt, im folgenden Kapitel eine systematische und strukturelle Einordnung der Vetorechte vorgenommen. Diese soll sich nicht allein auf die ‚wortexegetische Filetierung' beschränken, sondern den Versuch unternehmen, den historischen Geburtsort der Vetorechte aufzufinden, um von diesem startend den Verlauf der weiter gehenden Entwicklungen aufzuzeigen. Diese Betrachtungen beschränken sich nicht auf Darstellungen des historischen Verlaufs, sondern nehmen eine rechtshistorische Bewertung für diejenigen Entwicklungspunkte vor, an welchen wegweisende Fort- aber auch Rückschritte für die Vetorechtsentwicklung zu verzeichnen sind. Insbesondere soll dabei eine Einordnung in den Gesamtkontext des entsprechenden Verfassungssystems erfolgen, um hieraus die jeweilige Vetoquintessenz zu destillieren. Jenes Vorgehen wird die Grundcharakteristika der Vetorechte seit ihrer Entstehung aufzeigen, um mittels dieser Erkenntnisse ihre Grundfunktionsweise offenzulegen.

I. Ursprünge und Entwicklungslinien

Die in dieser Abhandlung näher zu betrachtenden vetoartigen Einspruchsmöglichkeiten, welche unsere heutigen Verfassungen aufweisen und die in den nachfolgenden Kapiteln namentlich erwähnt und inhaltlich dargestellt werden, können nur vor dem Hintergrund tief greifender rechtsgeschichtlicher Entwicklungen richtig eingeordnet und gewertet werden. Das anfängliche Zitat führt daher die Betrachtungen der Vetorechte, auch für die deutsche Verfassungslehre, vollkommen zu Recht zunächst in die Vergangenheit, von der aus sich ein ‚roter Veto-Faden' als Entwicklungslinie bis ins heutige Verfassungsregime aufzeigen lässt.

1. Fehlende Ansätze in der antiken Stadtstaatendemokratie

Fraglich ist zunächst, warum nicht das antike Griechenland mit seinen zivilisationshistorisch[12] und demokratietheoretisch[13] noch vor dem Römischen Reich anzusiedelnden griechischen „Polis[14]“ und deren Verfassungsstrukturen das vermeintlich erste Vorkommnis eines Vetos offenbart, sondern die Nachforschungen erst in römischen Quellen fündig werden. Der Grund hierfür ist darin zu suchen, dass es gerade das um die Zeitenwende entstandene römische Verfassungsrecht ist, welches bezüglich der hier zu untersuchenden Vetorechte, dem griechischen Staatsprinzip fremde Verbindungslinien zum heutigen Staatsverständnis enthält. Insbesondere aus der in vermeintlicher Reinkultur praktizierten unmittelbaren Demokratie[15] der Stadtstaaten des antiken Griechenlands erwächst ein struktureller Unterschied zu den republikanischen Verfassungstraditionen Roms. Denn die griechischen Bürger[16] delegierten keine Macht, sondern übten sie in der Volksversammlung „Ekklesia“[17] unmittelbar aus. Die daraus folgende Identität[18] von Herrschen und Beherrschtwerden machte die Volksversammlung zum Machtzentrum der „Polis“[19]. In der attischen Demokratie übte das Volk, über die volle Gesetzgebungsgewalt hinaus, auch die Regierungs-, Kontroll- und Gerichtsgewalt aus. Damit war die Demokratie in Athen ein Regime direkter, unmittelbarer Herrschaft des Volkes, das auf umfassender Beteiligung aller Bürger beruhte. Die Bürger bildeten in der Ekklesia die Legislative und in den Dikasterien[20] die Judikative. Dort, wo die Bürger die Ämter besetzten, bildeten sie zugleich auch die Exekutive.[21] Der athenische Demos besaß also eine beispiellose Machtkonzentration. Gesetzgebende, richtende und ausführende Gewalt gingen vom Volk aus und verblieben auch bei ihm. Die Volksversammlung war im strengen Wortsinn der

---

[12] Heuß, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 4, S. 18.
[13] Ausführlich dazu: Tarkiainen, in: Die Athenische Demokratie, S. 16 ff.
[14] Umfassend zur komplexen Entstehungsgeschichte der griechischen Polis: Meyer, in: Einführung in die antike Staatskunde, S. 66 ff; Meier, in: Athen – Ein Neubeginn Weltgeschichte, S. 128 ff.
[15] Umfassend zum Demokratieprinzip im Alten Griechenland: Vorländer, Grundzüge der athenischen Demokratie, in: Informationen zur Politischen Bildung, Heft Nr. 284, 2004.
[16] Dem Umstand, dass es sich bei der vermeintlich demokratischen Masse der Bürger, faktisch in ihrer Relation um eine kleine Minorität handelte, da Frauen, Sklaven und Metöken - Bewohner ohne Bürgerstatus, sehr oft Fremdarbeiter - nicht als Bürger im politischen Sinne des Wortes galten und deshalb auch von der Beteiligung ausgeschlossen blieben, soll aufgrund der hier fehlenden Relevanz keine grundsätzlich Aufmerksamkeit gewidmet werden – dazu ausführlich: Welwei, in: Die griechische Polis, S. 276-268.
[17] Zur Funktionsweise der griechischen Volksversammlung: Bleicken, Die athenische Demokratie, S. 190 ff.
In der politischen Realität konnte allerdings nicht jeder mündige athenische Mann allumfänglich von seinen demokratischen Rechten Gebrauch machen, denn der Besuch der Volksversammlung kostete Zeit, die nicht jeder hatte. Annahmen zu der wohl realistischen Zusammensetzung der Ekklesia sind zu finden bei: Dahlheim, in: Die Antike: Griechenland und Rom von den Anfängen bis zur Expansion des Islams, S. 199.
[18] Zu der daraus durch Rousseau synthetisierten „identitären Demokratie“ der griechischen Polis: Vorländer, Wege zur modernen Demokratie, in: Informationen zur Politischen Bildung, Heft Nr. 284, 2004.
[19] Heuß, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 3, Die Klassische Zeit, S. 269.
[20] Siehe dazu: Welwei, in: Athen – vom neolithischen Siedlungsplatz zur archaischen Grosspolis, S. 187-189.
[21] Dahlheim, in: Die Antike: Griechenland und Rom von den Anfängen bis zur Expansion des Islams, S. 196.

Souverän des Staates.[22] Regieren und Regiert werden waren eins – oder gingen wechselweise vonstatten.[23]

Wenn die politikberechtigten Bürger der „Polis“ eine Entscheidung in der „Volksversammlung“ trafen, konnte es folglich systembedingt keine Instanz außer ihrer Versammlung geben, die diese gesetzgebungstechnische oder administrative Entschließung außer Kraft setzen oder unterminieren durfte. Eine derartige, der Natur der Einspruchsrechte innewohnende Möglichkeit, würde wider die oben beschriebenen Grundprinzipien des absoluten Demokratieansatzes[24] im antiken Griechenland laufen.

Sich daraus ergebend, fehlte es in der attischen Demokratie an einer weiteren, im Zusammenhang mit den Einspruchsrechten immer wiederkehrenden Grundvoraussetzung für die Vetoexistenz. Der Grundsatz der Unmittelbarkeit forderte, dass sich der Bürger selbst vertrete, was somit jedoch die Institutionalisierung[25] von Regierungsstellen ausschloss. Damit wurde eine institutionelle Aufteilung und gegenseitige Kontrolle der Macht systembedingt als unmöglich erachtet. Gewaltenteilung im Sinne eines klassischen Rechtsstaats existierte im antiken Griechenland noch nicht mal ansatzweise.[26] Hieraus offenbart sich, trotz aller Ähnlichkeiten, Entsprechungen und Beeinflussungen, dass der Römische Staat in Aufstieg, Glanz und Niedergang einer grundsätzlich anderen geistigen Welt angehörte, als die griechischen „Polis“.[27] Auch wenn es in vielen Bereichen zu einer Einbürgerung des geistigen Griechenlands bis hin zu einer griechisch-römischen Kulturgemeinschaftssymbiose kam, so ist doch gerade für den Bereich der Römischen Rechtswissenschaft und Staatskunst zu erkennen, dass diese aus genuinen römischen Wurzeln erwachsen sind.[28]

Insbesondere die zuletzt beschriebenen Erkenntnisse machen verständlich, warum ein historisch verifizierbares Zitat des ersten Vetoeinsatzes nicht aus der Demokratieschule im antiken Griechenland stammen kann, sondern im aristokratisch-timokratischen Gemeinwesen Roms zu finden ist, welches monarchische und demokratische Elemente vereinte.

---

22 A.a.O., S. 197.

23 Zur Machtballung beim Athener Bürger: Bleicken, Die athenische Demokratie, S. 494 ff.

24 Küchenhoff, Allgemeine Staatslehre, S. 202.

25 Die Aufteilung der politischen Macht in den antiken Stadtstaaten in Magistrate, den Rat, die Volksversammlung und unabhängige Gerichte ist zwar mit der modernen Gliederung in Regierung, Parlament und Wählervolk morphologisch grundsätzlich vergleichbar, die unterschiedliche Gewichtung führte aber zum Primat der Volksversammlung, die ein gleichberechtigtes institutionalisiertes Nebeneinander ausschloss und zu einer Schwächung und unverhältnismäßiger Abhängigkeit aller Instanzen von der Ekklesia führte – dazu Dahlheim, in: Die Antike: Griechenland und Rom von den Anfängen bis zur Expansion des Islams, S. 196/197.

26 Küchenhoff, Allgemeine Staatslehre, S. 204; Heuß, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 3, Die Klassische Zeit, S. 272.

27 Waldstein/Rainer, Römische Rechtsgeschichte, S. 25 Rn 2.

28 Heuß, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 4, S. 20.

2. Das Phänomen in der Verfassung des Römischen Reiches

Im Folgenden sollen die staatstheoretischen Parameter herauskristallisiert werden, welche dem obigen vermeintlich ersten Vetoeinsatz in einem, wenn auch antiken, Verfassungsstaat zugrunde lagen. Diese zu eruierenden Einflussgrößen werden im Verlauf der Untersuchungen einen wesentlichen Rahmen für die Darstellung der Natur der Vetorechte bilden.

Hierbei gilt es jedoch zu beachten, dass die Entstehung des Römischen Verfassungsstaates einen bis dahin beispiellosen Verlauf nahm, der im 6. Jahrhundert v. Chr. begann und zwischen dem 5. bzw. 6. Jahrhundert n. Chr. endete. Während dieser vom Aufstieg zur Weltmacht gekennzeichneten Phase entwickelte sich das Staatswesen Roms von der Königsherrschaft hin zur Republik und von dieser schließlich zum Kaiserreich. Aufgrund der hier fehlenden Notwendigkeit einer vollinhaltlichen Erfassung dieser komplexen Ära der Weltgeschichte soll konsequenterweise nur auf die Ursprünge der für die Vetorechtsentwicklung relevanten römischen Bezugspunkte, eingegangen werden.

a. Entwicklungstendenzen bis zur Entstehung des Volkstribunats

Als wesentlicher Grund dafür, dass die Vetoentwicklung ihren Ausgangspunkt im antiken Rom fand, kann angenommen werden, dass der römische Staat spätestens seit der Zeit nach der Vertreibung der Könige[29], neben rudimentären demokratischen Repräsentationsstrukturen auch eine Institutionalisierung der Regierungsfunktion aufwies. Dennoch muss aber auch klar herausgestellt werden, dass diese institutionellen Strukturen Roms zu keiner Zeit auf einer schriftlichen Verfassung beruhten. Nach dem Sturz der Könige erfolgte lediglich eine faktische Übergabe der weltlichen Gewalt der ehemaligen Könige auf den Adel als neuen Imperienträger. Als legitimierend hierfür können nur deren Herkunft und sozialer Stand gelten. An die Stelle der absoluten Macht der letzten Könige trat also lediglich ein Adelsregiment. Als dessen Organe bildete sich neben dem schon aus der Königszeit stammenden Senat[30], eine Höchstmagistratur[31] aus. Daneben stand, als wesentliche Errungenschaft der Königsvertreibung, die Volksversammlung[32], wobei der Schwerpunkt der politischen Macht innerhalb dieser Organe durch die tatsächlichen sozialen Machtverhältnisse bestimmt wurde.[33] Wollte man eine mit heutigem Staatsverständnis vergleichbare Analyse der Machtverteilung vornehmen

[29] Siehe dazu umfassend: Peter, Römische Geschichte, S. 40 ff, Rostovtzeff, Geschichte der alten Welt Bd. II, S. 36 ff, Bleicken, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 4, Rom und Italien, S. 55 ff; Meyer, in: Einführung in die antike Staatskunde, S. 152 ff; Heuß, in: Römische Geschichte, S. 13 ff.
[30] Zum Senat der Römischen Republik: Kunkel/Schermaier, in: Römische Rechtsgeschichte, S. 25.
[31] Dazu Meyer, in: Einführung in die antike Staatskunde, S. 167 ff.
[32] Zur Römischen Volksversammlung: Kaser, Römische Rechtsgeschichte, S. 49 ff.
[33] Dahlheim, in: Die Antike: Griechenland und Rom von den Anfängen bis zur Expansion des Islams, S. 345.

müsste man annehmen, dass der Senat als Zentrum der politischen Macht[34] eher einen legislativen Charakter hatte, während die Magistratur exekutiv ausgerichtet war.[35]

Als eine Grundtendenz der jungen Römischen Republik muss zudem konstatiert werden, dass ihre Organe entweder durch den patrizischen Adel durchsetzt oder im Falle der Volksversammlung lediglich durch die wehrfähigen Bürger besetzt waren.[36] Und selbst, wenn man hinter dieser zuletzt benannten partiellen Beteiligung des Volkes an der Macht ein demokratisches Element der römischen Staatsordnung vermuten könnte, so hatte dies mit tatsächlichen demokratischen Entscheidungsprozessen gleichwohl nichts zu tun. Denn die Volksversammlungen dienten lediglich dazu, die vermeintliche Übereinstimmung aller sozialen Schichten mit dem Willen der im Senat repräsentierten Aristokratie zu bekunden.[37]

Es lässt sich also feststellen, dass in nahezu allen Bereichen des politischen Lebens in der Römischen Republik, auch nach der Vertreibung der Könige, weite Teile der Bevölkerung, namentlich die Plebejer[38] (von lat. Plebs, Volk), von der politischen Partizipation ausgeschlossen waren oder lediglich eine Placebopartizipation stattfand. Aus dieser Unterdrückungssituation entwickelten sich innenpolitische Auseinandersetzungen, welche in den sog. Ständekämpfen zwischen Patriziern (von lat. Patres, Väter) und Plebejern mündeten.[39]

Die Verfassungsgeschichte des römischen Adelsstaats wird in wesentlichen Entwicklungszügen durch diesen Kampf der Plebejer um die politische Gleichberechtigung bestimmt. Was dem Ständekampf (v. 500 – 287 v. Chr.) von vornherein sein eigenartiges und in der Geschichte einmaliges Gepräge gibt, ist die Tatsa-

---

34 Wobei nicht unerwähnt bleiben darf, dass es sich bei der Gewalt des Senates nicht um eine juristisch fixierte handelte, sondern um eine faktische. Dem Senat selber oblag theoretisch gar nicht das Recht zu handeln, er durfte lediglich Ratschläge geben. Seine Zusammensetzung aus ehemaligen Amtsträgern führte jedoch zu einer Wirklichkeit, in welcher dem Senat die tatsächliche Staatsleitung oblag. Der Senatsbeschluss (senatus consultum) war mehr als nur ein formaler Ratschlag an die Magistratur. „*…Kein Magistrat konnte es wagen, dem Willen des Senats nicht Folge zu leisten. Denn hier hatte sich die politische Erfahrung von Generationen angesammelt, hier waren die römische Aristokratie und ihre ungeheure soziale Macht gegenwärtig. Widerspruch gegen den Senat hieß Widerstand gegen die führende Klasse…*“ Vgl. A.a.O., S. 345 ff.

35 Der nicht argumentativ unterfütterten Aussage in: Kunkel/Wittmann, Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik – Die Magistratur, S. 218, „*… dass dem Senat als einem Organ der Exekutive nicht die gleiche souveräne Stellung zukam wie der Volksgemeinde…*“ kann m.E. nicht gefolgt werden. Die Volksversammlung mag zwar in der Lage gewesen sein, den Volkswillen der relevanten römischen Bürger zum Ausdruck zu bringen (sogar in Form von Plebisziten), es war jedoch der Senat als zentrales Verfassungsorgan, in dessen Händen bis fast zum Ende der Republik die souveräne Gewalt lag. Dass es sich bei seinen Beschlüssen um eine nicht demokratisch, sondern ständisch legitimierte Gesetzgebung handelte, macht seine Stellung als Zentralorgan der Legislative nicht minder relevant. Das scheint auch der Autor des hier zitierten Werkes auf S. 641 Rn 287 letztlich doch anzuerkennen.

36 Dazu umfassend: Waldstein/Rainer, Römische Rechtsgeschichte, S. 27 ff.

37 In allen Fragen und Belangen war ein Handeln aus der Mitte des Volkes nicht möglich, alle Gesetzesanträge, Wahlvorschläge oder Anklagen mussten durch den aristokratischen Amtsadel vorbereitet werden, der dann bei der öffentlichen Beschlussfassung repressiv auf das Volk einwirken konnte – siehe dazu Dahlheim, in: Die Antike: Griechenland und Rom von den Anfängen bis zur Expansion des Islams, S. 346/347.

38 Umfassend zu den Plebs: Kaser, Römische Rechtsgeschichte, S. 29 ff.

39 Siehe dazu umfassend: Bleicken, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 4, Rom und Italien, S. 60 ff.

che, dass sich die Plebs eine eigene staatlich nicht legitimierte Führung gaben – das Volkstribunat.[40] Besonders bemerkenswert erscheint dabei, dass dieses Volkstribunat im Laufe der Zeit immer fester in das Gefüge der allgemeinen staatlichen Magistratur eingegliedert wurde.[41] Zunächst war es lediglich das frühe Bestreben der Plebejer gewesen, ihre Angelegenheiten selbst zu regeln, daher wählten sie sich, in Anlehnung an die offiziellen staatlichen Strukturen, als ihre Vertreter eigene Tribunen. Diese, anfangs als inoffizielles Sprachrohr der Rechtlosen fungierenden Nichtpatrizier, waren geschützt durch eine von den Plebs proklamierte Unverletzlichkeit. Mit dieser religiösen Sanktion der „sacertas" sollte jeder konfrontiert werden, der sich am Volkstribun verging. Durch die Entwicklungen des 1. Ständeausgleichs[42] wurde jener plebejische Selbstschutz zum Gesetz, wodurch die Volkstribune zu staatlichen Amtsträgern aufstiegen und sich das Volkstribunat zur Magistratur des Gesamtvolks umwandelte.[43]

Als wesentlicher Unterschied zum antiken Griechenland lässt sich in der Römischen Republik also feststellen, dass eine absolut volksdeterminierte Staatspolitik gänzlich fehlte und die vorhandenen pseudodemokratischen Strukturen[44] nur zur Fundamentierung der Regierungsgewalt des aristokratischen Amtsadels dienten. Dieser Amtsadel hatte es geschafft, aus der Bindung der Amtsträger an ihren sozialen Stand, Regierungsfunktionen zu schaffen und mithin Regierungsorgane zu institutionalisieren, die voneinander getrennt waren.[45]

---

40 Umfassend zur Entstehung und Bedeutung des Volkstribunats: Meyer, in: Einführung in die Antike Staatskunde, S. 189/190.

41 Waldstein/Rainer, Römische Rechtsgeschichte, §8 I 1.

42 Zur Beschreibung des Ständekampfes im antiken Rom: Kunkel/Schermaier, in: Römische Rechtsgeschichte, S. 27 ff.

43 Rainer, Einführung in das Römische Staatsrecht, S. 93.

44 Es kann an dieser Stelle dahinstehen, dass im Zuge der sog. „lex hortensia" aus den Jahre 287 v. Chr. die plebejische Volksversammlung mit dem Recht (ius agendi cum plebe) ausgestattet wurde, für das Gesamtvolk verbindliche Plebiszite, basierend auf dem Rogationsrecht der Tribune, abzuhalten, zu welchen nicht einmal mehr die Zustimmung des Senats notwendig war. Dies war zwar für das Verhältnis des Volkstribunats zum Senat ein entscheidender Faktor, aber gerade in dem Umstand, dass die Volkstribune für die Herbeiführung der Plebiszite verantwortlich waren, lag auch der eigentliche demokratische malus. Ohne die Rogation (also der Herbeiführung des Plebiszits) durch die Tribune oder sonstiger Magistrate war es der jeweiligen „concilium plebis" unmöglich, eine für das Gesamtvolk verbindliche Regelung zu schaffen.
Die Volksversammlung dementsprechend als legislativen Faktor mit unmittelbar demokratischer Gewalt zu bezeichnen erscheint, in Anbetracht dessen, doch eher gewagt – Diese Sichtweise untermauern auch: Meyer, in: Einführung in die Antike Staatskunde, S. 197 *„..Die absolute Vollmacht der Magistratur in Rom kann nicht schärfer beleuchtet werden als dadurch, dass das souveräne Volk über keinerlei eigene Initiative verfügte…"* und Dahlheim, in: Die Antike: Griechenland und Rom von den Anfängen bis zur Expansion des Islams, S. 346/347: *„…Trotzdem hatte dies alles nichts mit demokratischen Entscheidungsprozessen zu tun... In keinem Fall war es möglich, aus der Mitte des Volkes einen Antrag zu verändern oder neu zu formulieren… Die Volksversammlungen dienten dazu, die Übereinstimmung aller sozialen Schichten mit dem Willen der im Senat repräsentierten Aristokratie zu bekunden…"* Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass es sich bei den in den „concilis plebis" organisierten Bürgern Roms zwar um das theoretisch souveräne Staatsvolk handelte, dieses aber anders als im antiken Griechenland gleichsam nicht den Staatssouverän darstellte.

45 Man kann zwar der Auffassung sein, dass es sich in der Motivation dabei nicht um eine die Gewalten kontrollierende Trennung der Funktionen handelte, dennoch waren die Staatsleitungsfunktionen institutionalisierend separiert.

b. Die Tribunizische Interzession

Wie oben schon angedeutet, lässt sich für den Staatsaufbau der Römischen Republik eine Besonderheit konstatieren: Der legalisierende Integrationsverlauf des seiner Art nach eigentlich aufständischen Volkstribunats. Stilbildendes Wesensmerkmal dieser Entwicklung war die Übertragung von magistratischen Rechten auf das Volkstribunat. Allen voran ist dabei das Recht des Einspruchs in Form des Dazwischentretens zu benennen. Für das hier zu behandelnde Forschungsfeld der Einspruchsrechte, dieser, wie Mommsen es nannte, „revolutionären Waffe als permanente Revolution“[46] lässt sich Folgendes feststellen: Nach außen hin nahmen die Tribune seit jeher als Schutzbeamte der Plebs ein „ius auxilii“[47] für sich in Anspruch. Von diesem Hilferecht machten sie insbesondere Gebrauch bei drohenden Übergriffen der Adelsgewalt gegenüber Plebejern. Letztlich stellte das „ius auxilii“ eine Notwehr als organisierte Selbsthilfe gegen das patrizische Imperium dar.[48] Dass die Staatsgewalt diesen offenen Widerstand hinnahm, lag in der feierlich proklamierten Unverletzlichkeit der Tribune begründet. Die Plebs waren die sakralrechtliche Verpflichtung eingegangen, jeden Angriff auf die Person des Tribuns – als einer vogelfrei machenden Verletzung ihrer Gottheiten – mit der Tötung des Angreifers zu begegnen.[49] Jene sakrosankte Gewalt der Tribune machte ihre herausgehobene Stellung aus und ermöglichte überhaupt erst ihren Hilfeeinsatz.

Der Schutz der Plebejer gegen mögliche Übergriffe der Patrizier war somit früheste und vornehmste Aufgabe der Volkstribune. Aus diesem reinen Schutzrecht zugunsten einzelner Bürger entwickelte sich die staatsrechtlich relevante *„Interzession“*[50]. Hierdurch wurde den Tribunen die Möglichkeit gegeben, jeden anderen staatlich relevanten Akt auf Dauer lahmzulegen und den mit diesem beabsichtigten Zweck zu verhindern. Eines der Resultate des 2. Ständekampfes[51] war die institutionelle Fixierung der Interzession. Diese konnte nun von den Volkstribunen gegen alle staatsrechtlichen Akte der Magistrate erfolgen.[52] Das „ius intercessionis“ gab somit das Recht, eine bereits vollzogene Handlung aufzuheben oder eine beabsichtigte Handlung zu verbieten.

---

[46] Auf Mommsen Bezug nehmend: Meyer, in: Einführung in die antike Staatskunde, S. 189.
[47] Zu diesem Recht umfassend: Thommen, in: Das Volkstribunat der späten Römischen Republik, S. 233 ff.
[48] Bleicken, Das Volkstribunat der klassischen Republik, S. 5 ff.
[49] Wesen und Ursprünge ausführlich beschreibend: Herzog, in: Geschichte und System der römischen Staatsverfassung, S. 1142; Waldstein/Rainer, Römische Rechtsgeschichte, §8 II 3.
[50] lat. intercedere – Dazwischentreten.
[51] Siehe Rn 27.
[52] Rainer, Einführung in das Römische Staatsrecht, S. 94/95.

c. Das Verhältnis des „ius intercessionis“ zum Vetorecht

Ausgehend von diesen Grunderkenntnissen ist nun zu untersuchen, inwieweit das römische „ius intercessionis“ (auch als „ius intercedendi“ bezeichnet) schon einen technischen Wert im Sinne eines modernen Vetos beinhaltet. Dieser Analyse muss jedoch eine Erkenntnis zugrunde gelegt werden: Das Recht zu verbieten, wurde nicht selbstständig für das Tribunat erfunden, sondern stellt einen Aspekt des allgemeinen magistratischen Rechts der höheren Gewalt dar. Entstanden zunächst für Konsulat und Dictatur, wurde es ausgedehnt und auch auf das Volkstribunat angewandt.[53]

aa. Reichweite und Folgen des allg. magistratischen Einspruchsrechts in Rom

Ausgangspunkt für eine Wertung muss daher zunächst das allgemeine magistratische Recht zu „intercedieren“ sein.[54] Neben dem Recht des Magistrats zu gebieten, steht dasjenige, den von einem anderen Magistrat beabsichtigten öffentlichen Akt zu verbieten oder den von demselben vollzogenen zu kassieren. Das magistratische Verbietungsrecht[55] ist grundsätzlich zu unterscheiden von der zuletzt beschriebenen magistratischen Interzession in Form der Kassation. Insbesondere in den Rechtsfolgen unterschieden sich diese beiden magistratischen Rechte. Dem Ersten wohnte nur ein Drohpotential inne, welches keineswegs gleichsam die Nichtigkeit des angegangenen Aktes zur Folge hatte, sondern dessen Vollziehung nur strafbar war. Indessen war ein gegen die Interzession vollzogener Akt nichtig, da ihm von vornherein die Verbindlichkeit fehlte. Nur der letztere Fall ist für die historische Veto-Herleitung relevant und soll daher auch nur näher begutachtet werden.

Zunächst ist grundsätzlich festzustellen, dass die römische Interzession einem höheren Magistrat ermöglichte, die Amtshandlung eines gleichrangigen oder diejenige eines untergeordneten Kollegen zu kassieren und weitere, sich darauf stützende Akte zu verhindern oder ihrer Rechtskraft zu entkleiden.[56] Ursprünglich war die Interzession Konsequenz des Prinzips der Kollegialität zwischen den je-

[53] Mommsen, Römisches Staatsrecht II.1., Rn 280.

[54] Zu den relevanten Unterscheidungen und der Qualität des allgemeinen magistratischen Rechts des Dazwischentretens umfassend: Herzog, in: Geschichte und System der römischen Staatsverfassung, S. 595 ff; Mommsen, in: Römisches Staatsrecht I, Rn 245-276.

[55] Das magistratische Verbietungsrecht, das nur dem Inhaber der höheren Gewalt zustand, konnte nur gegen Akte gerichtet werden, die weder in Rechtsverhältnisse eingriffen, noch der Schaffung von Normen dienten, dazu ausführlich: Kunkel/Wittmann in: Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik – Die Magistratur, S. 221 ff.

[56] Auf den an dieser Stelle wenig fruchtbaren historischen Disput, ob die Interzession nun kassatorisch oder prohibitiv wirkte, soll an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, da er wie Mommsen feststellt eher ein solcher um das Wort, denn weniger um die rechtliche Folge geführter Streit ist. Wobei die Annahme der Kassation quellenmäßig deutlicher zu belegen ist – siehe dazu: Mommsen, Römisches Staatsrecht II. 1., Rn 253/254 (Fn 4).

weils gleichrangigen Magistraten. Im Rahmen der Doppelmagistratur sollte der höchsten Gewalt eine Schranke gesetzt werden können, die jeweils von der gleichen Gewalt gegen die Gleiche ausgeübt wurde (par potestas). Aber auch die Möglichkeit des jeweils höherrangigen Magistrats, sich durchzusetzen (potestas maior) war gegeben. Es ist diesbezüglich insbesondere darzutun, dass die Interzession dem Recht nach nicht davon abhängig war, dass der Intercedent für den angegriffenen Akt selber eine positive Kompetenz zur Handlung inne gehabt hätte. Es wird davon ausgegangen, dass die Anlässe, aufgrund derer zur Interzession geschritten wurde, formell nicht bestimmt waren. Dennoch wird aus der kassatorischen Natur des Verfahrens gelesen, dass nicht prinzipiell gegen jeden materiell unrichtigen oder unbilligen Akt vorgegangen wurde, sondern das Verfahren einen evidenten Verstoß gegen Recht und Sitte als Motivation erforderlich machte.

Die weit reichenden Folgen des allgemeinen magistratischen Kassationsrechts waren gesetzlich auf zwei Fälle beschränkt. Dies war zum einen die Interzession auf Appellation, mittels welcher jeder Bürger die Aufhebung eines ihn beschwerenden magistratischen Aktes durch einen anderen Magistrat verlangen konnte. Zum anderen konnte die Interzession auch selbständig bezüglich Akten eingesetzt werden, welche zwischen dem Magistrat und dem Senat zu vereinbaren waren. Jeder Magistrat höherer oder gleicher Gewalt konnte einem gefassten Senatsbeschluss die rechtliche Gültigkeit entziehen und ihn dadurch beseitigen. Darüber hinaus sollte der magistratische Einspruch auch gegen die Beschlüsse der Volksgemeinde möglich sein. Gegen alle sonstigen Akte kannte das römische Staatsrecht keine Interzessionsmöglichkeit.

Die rechtliche Wirkung der Interzession ist die Außerkraftsetzung des in Frage stehenden staatsrechtlich relevanten Akts. Mit der Vornahme der Interzession war die fragliche Handlung beendet und der davon betroffene Beschluss rechtlich nicht mehr vorhanden. Insbesondere das der Durchsetzung taugliche Zwangsmittel der „Coercition“[57] ermöglichte es, dem Interzedenten seinem Einspruch suspensive Kraft zu verschaffen und den Adressaten erforderlichenfalls zum Gehorsam zu zwingen.

bb. „ius intercessionis“ der Volkstribune

Für eine Untersuchung der Vetorechts-Ursprünge ist nach der Klärung von deren Wirkweise nun das Aufwerfen einer weiterführenden Frage erforderlich: Kann dieses Recht zum Dazwischentreten der allgemeinen römischen Magistratur schon als Ausgangspunkt der Vetoanwendung gesehen werden? Es lässt sich in dieser Hinsicht feststellen, dass die Quellenlage keine Verbindung zwischen dem „ius intercessionis“ der allgemeinen römischen Magistratur mit dem Wort „Veto“ offenbart. Die eigentliche Verknüpfung zwischen der Intercession und dem Wort-

[57] Dazu: Kaser, Römische Rechtsgeschichte, S. 41.

gebrauch Veto wird stetig nur über das Volkstribunat hergestellt.[58] Dies erstaunt vor allem deshalb, da die Intercessionsrechte der Volkstribune denen der allgemeinen Magistratur entlehnt wurden. Daher gilt es im Folgenden nachzuvollziehen, wie das revolutionäre „ius intercedendi“ der Volkstribunen in seiner Einspruchsdimension bis in die heutige Zeit als VETO durchschlagen konnte.

Als feststehend kann erachtet werden, dass das Interzessionsrecht in der vorrömischen Königszeit nicht vorhanden war[59], da die absolute Einheit der Regierung die Möglichkeit der Kollision römischer Teilgewalten ausschloss.[60] Somit sind alle allgemeinen magistratischen Interzessionsrechte auf die Entstehung der Republik zurückzuführen. Die sukzessive folgende Etablierung des Volkstribunats hat zwar die Interzession nicht erst ins Leben gerufen, sie wurde aber durch diese maßgeblich erweitert. Es entwickelte sich nämlich mit dem Tribunat eine Behörde, die diese hindernde Gewalt nicht wie die originären Magistrate neben der befehlenden, sondern als Hauptsächliche besaß und ausübte. Die tribunizische Interzession wies dabei einen wesentlichen Unterschied zu derjenigen der eigentlichen Magistratur auf. Es handelte sich zumindest in der ursprünglichen Idee nicht um eine kollegiale Interzession. Seinem Wesen nach ist der Einspruch der Tribunen nicht gegen den Kollegen gerichtet, sondern gegen Akte des Magistrats und des Senats.[61]

Aus der ursprünglich vornehmsten Aufgabe der Volkstribune, dem „auxillium“ gegenüber den Amtsträgern der Republik, also einem reinen Schutzrecht zugunsten einzelner Bürger, entwickelte[62] sich die staatsrechtlich relevante Interzession durch die Volkstribune, mit Hilfe derer staatsrechtliche Akte auf Dauer lahm gelegt werden konnten. Dies war jedoch eine sich über die Jahrhunderte hinziehende Entwicklung, welche erst nach dem 2. Ständeausgleich, durch die Etablierung einer patrizisch-plebejischen Herrschaftsschicht, zu einer institutionellen Fixierung[63] der tribunizischen Interzession führte.

Die sich daraus ergebenen Rechte der Volkstribune wirkten in verschiedenartiger Weise. Es sind dabei zum einen zu erwähnen die Einsprüche gegen Akte anderer Magistrate[64], sowie gegen öffentliche Handlungen von Privatpersonen[65]. Zum anderen spielten aber auch die kollegialen Interzessionen gegen die von an-

---

58 So z.B. Schlochauer, in: Wörterbuch des Völkerrechts III. Band, S. 588.
59 Dazu maßgeblich Mommsen in: Römisches Staatsrecht I, Rn 277.
60 Zur Gewaltenverteilung im Alten Rom: Vorländer, Prinzipien des republikanischen Denkens, in: Informationen zur Politischen Bildung, Heft Nr. 284, 2004.
61 Bleicken, Das Volkstribunat der klassischen Republik, S. 75.
62 Zu der rechtshistorischen und mangels aussagekräftiger Quellenlage nicht abschließend beantwortbaren Frage, ob es sich bei dieser Entwicklung mehr um einen Übertragungs- oder eher um einen Usurpationsvorgang handelte – ausführlich: Herzog, in: Geschichte und System der römischen Staatsverfassung, S. 1148/1149.
63 Kunkel/Wittmann, Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik – Die Magistratur, S. 637.
64 Dazu umfassend: Kunkel/Wittmann, Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik – Die Magistratur, S. 210 ff.
65 Thommen, in: Das Volkstribunat der späten Römischen Republik, S. 223 ff.

deren Tribunen initiierten Volksentscheide (tribunizische Rogationen)[66] eine Rolle. Zu den jedoch wirklich entscheidenden Rechten der Volkstribunen zählte allerdings die Möglichkeit, gegen die Abfassung von Senatsbeschlüssen (senatus consultum) zu interzedieren.[67] Hierzu lässt sich feststellen, dass die Tribunen während oder nach der Abstimmung im Senat einschreiten und daher einen Senatsbeschluss schon frühzeitig zum Erliegen bringen konnten. Interzessionen gegen ein Abstimmungsergebnis im Senat hatten zur Folge, dass der Beschluss nicht als „senatus consultum“, sondern maximal in der Form „senatus auctoritas“ aufgezeichnet wurde, damit dem Willen des Senates zwar weiterhin Ausdruck gegeben war, der Beschluss aber gleichwohl nicht mehr rechtsgültig werden konnte.[68]

So eindrucksvoll die Machtbefugnisse der Tribunen mit ihrer sakrosanten Interzessionsgewalt auch erscheinen, so waren sie doch durch ihre relativ große Zahl extrem gehandicapt, denn ein einziger Tribun konnte jeden anderen tribunizischen Akt, also auch die Interzession eines anderen Tribuns, zunichtemachen.[69] In genau diesem Aspekt muss aber ein wesentlicher Grund für den Niedergang des römischen Interzessionsrechts vermutet werden.[70] Die theoretische Macht der Tribunen war nie größer als nach Beendigung der Ständekämpfe durch die „lex Hortensia“. Sie verfügten danach über eine nicht der Notwendigkeit der Begründung unterliegende Einspruchsoption, die zudem auch noch schrankenlos und unverletzlich war, deren Sinnhaftigkeit durch die Erreichung der eigentlich avisierten politischen Partizipationsziele allerdings verloren ging. Aus dem plebejischen Magistrat war nach dem Ausgleich der ständischen Gegensätze ein Institut geworden, das nur noch selten seine alten Aufgaben, im Besonderen den Schutz des Einzelnen gegen das magistratische Imperium, wahrnahm. In der Folge wurden sie zum Spielball römischer Verfassungspolitik, dessen sich der Senat (zumindest in der mittleren Republikphase) zur Erweiterung seiner Machtbefugnisse zu bedienen wusste.

Nach der Etablierung des Volkstribunats zog der Senat die Volktribunen regelmäßig zu seinen Sitzungen hinzu und wusste nicht nur deren Machtfülle zu inkorporieren, sondern die in ihm manifestierten Kräfte auch zu seinen Gunsten zu nutzen. Sie wurden dabei zur Verfügungsmasse der von den römischen Geschlechtern dominierten Senatspolitik und mit der immer enger werdenden Verbindung zur Nobilität konnte diese auch den Einsatz der tribunizischen Interzessionsmacht diktieren und diese mithin für die eigenen politischen Zielsetzungen instrumentalisieren. Dem Senat wohl gesonnene Tribunen wurden zur Interzession gegen anders denkende Tribunen gedrängt, wodurch sie zu regulären Kämpfern auf der Bühne der offiziellen staatlichen Politik wurden. Eine Interzession

66 A.a.O., S. 216 ff.

67 Kunkel/Wittmann, Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik – Die Magistratur, S. 217 ff; Thommen, in: Das Volkstribunat der späten Römischen Republik, S. 207 ff.

68 Thommen, in: Das Volkstribunat der späten Römischen Republik, S. 209.

69 Rainer, Einführung in das Römische Staatsrecht, S. 94/95.

70 Dazu umfassend: Bleicken, Das Volkstribunat der klassischen Republik, S. 93, 94, 96, 99ff.

gegen den Senatswillen war in der mittleren Phase der Republik undenkbar, ein vorgebrachter Einspruch wurde stetig wieder zurückgezogen. In keinem der Fälle, in denen die Volkstribune von ihrem Interzessionsrecht Gebrauch machten, wurde das Funktionieren des Senatsregimes auch nur entfernt in Frage gestellt. Aus Sicht des Senats handelte es sich durchweg um Routineangelegenheiten. Der Gebrauch des Interzessionsrechts gegen Senatsbeschlüsse war daher nicht wie vor den Ständeausgleichen auf Konfrontation ausgerichtet, sondern vielmehr kooperativ.[71] Das Volkstribunat wurde zum Werkzeug der römischen Senatsgeschlechter. Dem Handeln der Tribunen ging sein revolutionärer Grundcharakter verloren und mit ihm die historische Legitimation des eigentlich scharfen Interzessionsschwertes.

Obwohl das Volkstribunat als Organ der Plebs eine vom Senat rechtlich unabhängige, für das Gesamtvolk fungierende Magistratur bilden sollte, kam es in den seltensten Fällen zum Einbringen plebejischer Interessen zulasten der Adelsgeschlechter. Die Tribunen schöpften nämlich die mit der „sacrosanctitas" verbundene Obstruktionsenergie niemals wirklich zugunsten der Plebs aus, sondern verstanden ihr Amt als eine Art Sprungbrett zum Aufstieg in die Nobilität. Und so verwundert es auch nicht, dass die Kraftquelle, aus der sich die Macht der tribunizischen Interzession speiste, letztlich gänzlich versiegte. Als die Tribunen nämlich, über das Anbiedern beim Senat hinaus anfingen, aufgewiegelt durch diesen auch noch gegen die Ergebnisse der Volksentscheide zu intercedieren[72], führten sie sich und ihren politischen Einfluss selber zum Schafott. Hierdurch brach zwar das zu diesem Zeitpunkt schon gefestigte Tribunat nicht sofort zusammen, es hatte sich jedoch seiner historischen Legitimation selbst beraubt und war damit nur noch mehr oder weniger nützlicher Baustein der republikanischen Verfassung Roms, mit deren Ende es dann ohne nennenswerten Widerstand ausgelöscht werden konnte.

Mit der Auflösung der Republik in ihrer Spätphase ging auch der Exitus der tribunizischen Interzession einher. Dieser Prozess ist mit dem Übergang zum Kaiserreich gleichzusetzen und spiegelte noch einmal in beispielhafter Weise das Versagen der Volkstribune beim Gebrauch ihres manifesten Interzessionsrechtes wider.

Jener Entwicklungsprozess war zunächst von einem letzten, erfolglosen Aufbäumen des Volkstribunats geprägt. Die Volkstribunen Ti. und C. Gracchus versuchten in der Endphase der Römischen Republik aus dem Schatten des Senats hervorzutreten. Dabei wurde die Macht des Tribunats, basierend auf einer Idee der absoluten Volkssouveränität, zu Lasten der anderen römischen Institutionen ausgebaut und zielstrebig sogar nochmals eine populare Politik betrieben. Um eine solche erneute Revolutionsstrategie jedoch dauerhaft aufrechterhalten zu können,

---

71 Kunkel/Wittmann, Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik – Die Magistratur, S. 605.

72 Zur tribunicischen Intercession gegen die Rogationen – ausführlich: Kunkel/Wittmann, Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik – Die Magistratur, S. 594 ff (insb. S. 598).

war die Position der Volkstribunen und ihre Verankerung bei den Plebs mittlerweile indes viel zu gering geworden. Die eigene Macht maßlos überschätzend, musste das Tribunat im Rahmen der sog. Sullanischen Reformen für diese Bestrebungen mit wesentlichem Machtverlust bezahlen.[73]

Obwohl es die Stoßrichtung jener Sullanischen Gesetze war, das Volkstribunat als Instrument popularer Politik unbrauchbar zu machen, nahmen diese ihm nur das autonome Gesetzesinitiativrecht, beließen ihm jedoch das Interzessionsrecht gegen Senatsbeschlüsse.[74] Über die Motive hierfür ließe sich trefflich streiten. Relevant ist jedoch nur eines: Das Tribunat war ohne das Initiativrecht in entscheidender Weise geschwächt. Es ist dabei egal, ob die Beweggründe eher in der für notwendig erkannten Fortführung der Vertretung plebejischer Interessen zu finden sind oder ob die, ihrer revolutionären Fassade entkleidete und sich nur noch selbst blockierende, tribunizische Interzessionsmacht als nicht mehr gefährlich empfunden wurde.

Hervorhebenswert ist insbesondere die historische Ironie, welche jener Entwicklung zugrunde lag: Es lässt sich nämlich konstatieren, dass das Tribunat in dem Moment, wo es unter der Anführung der Gracchen seine revolutionäre Aufgabe zu Ende führen wollte, mitursächlich wurde für eine Staatskrise, die sich letztlich zur Krise des Senats, des zentralen Verfassungsorgans der res publica auswuchs und mithin für den Untergang der republikanischen Ordnung Kausalität erlangte. Die Sullanischen Reformen bereiteten nämlich den Weg für die Verlagerung der politischen Macht auf führende Einzelpersönlichkeiten. Dieser Tendenz hatten die sich schon in der mittleren Phase der Republik selbst marginalisierenden Volkstribune nach ihrer politischen Enthauptung nichts mehr entgegenzusetzen. Es rächte sich nun doppelt, dass sie die einzige ihnen noch gebliebene Waffe, die Interzession, durch übermäßigen Opportunismus gegenüber dem Senat ihrer Treffsicherheit und Schärfe beraubten. Eine starke tribunizische Interzession wäre womöglich in Lage gewesen den Aufstieg der römischen Dictatoren zu verhindern. Am Ende taugte die Interzession schließlich nur noch zur permanenten Senatsblockade und versetzte den tribunizischen Inhabern sogar auch noch den Todesstoß.

Die Volkstribune waren in ihrem Überlebenskampf in der ausgehenden Republik zwar nicht mehr Marionetten des Senats. Dennoch kamen sie nie mehr über die Position von willigen, um ihre Pfründe kämpfenden Werkzeugen ohne politischen Spielraum und politische Selbständigkeit hinaus. Derer wussten sich die aufstrebenden Einzelpersönlichkeiten zu bedienen und sei es durch Bestechung. Es ist mithin nicht erstaunlich, dass die Plebs den Volkstribunen zum Schluss die Sakrosanktität verweigerten und gegen die Gewaltanwendung durch Dritte keinen ausreichenden Schutz mehr boten. Wie in einer Kaskade machte

[73] Zu den dabei relevanten Geschehnissen während der revolutionären Phase der „Gracchen" und deren Beantwortung durch die „Sullanischen Reformen" eingehend: Kunkel/Wittmann, Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik – Die Magistratur, S. 637-664.

[74] A.a.O., S. 656-662.

diese Schutzlosigkeit die Volkstribune nur noch anfälliger für die Instrumentalisierung seitens der neuen Machthaber, welche in der Endphase der Republik die politische Bühne zu bestimmen begannen.

Es lässt sich im Ergebnis also konstatieren: Als die römische Republik in ihre schwerste Krise geriet und der Senat als das zentrale Verfassungsorgan der res publica durch das Aufstreben führender Einzelpersönlichkeiten an politischer Macht verlor, hatten die Volkstribune nicht mehr die ursprüngliche Kraft, dem Senat zur Seite zu springen, sondern gingen in übersteigerter, vom eigenen Überlebenskampf geprägter Obstruktion und Dauerblockade mit ihm unter.

So richtig es sein mag, wenn Mommsen feststellt, dass die Interzession als Waffe in der Hand des erst vom Senat und dann von den Ceasaren missbrauchten neuen Amtsadels „eher der Geschichte als dem Staatsrecht“[75] angehört, so lässt sich dennoch nicht negieren, was von dessen VETO – Ausläufern bis in die heutigen Verfassungen überdauerte.

Neben der Aufnahme dieses ersten eruierbaren geschichtlichen Fadens, stellt sich nunmehr die Beleuchtung des vom „ius intercessionis“ für das heutige Wort „Veto“ ausgehenden technischen Wertes als interessant dar.

cc. Vetorechtsnatur des „ius intercessionis“

Am Ende der „Grabungen“ zu den Ursprüngen der Vetorechte im geschichtlichen und verfassungsrechtlichen Kontext des längst vergangenen Römischen Reiches stellt sich berechtigterweise die Frage, inwieweit zwischen dem Fundstück „ius intercessionis“ und dem heute gebräuchlichen Wort VETO eine semantische Verbindungslinie besteht.

Diese Beziehung ist offensichtlich nicht vom Wortstamm her möglich, da „Interzession“ sich vom lateinischen „intercedere“ (dazwischentreten) und „Veto“ vom ebenfalls lateinischen „vetare“ (verbieten – veto = 1. Pers. Sing. = ich verbiete) ableitet.

Theodor Mommsen[76] stellt hierzu fest:

„…Der technische Wert des Wortes steht nicht außer Zweifel, da nicht auszuschließen ist, dass das „Veto“ im hier ausgewählten Text[77] *möglicherweise nur eine Interpolation darstellen könnte und mithin „intercedere“ technisch die richtigerweise anzuwendende lateinische Vokabel darstellt. …“*

[75] Mommsen, in: Römisches Staatsrecht II.1., Rn 297.
[76] Mommsen, Römisches Staatsrecht“ II.1., Rn 280 Fußnote 1.
[77] Siehe Rn 1.

Es wird von anderer Seite heute auch das Argument[78] vorgebracht, dass der Sinn und Zweck des verbietenden oder kassierenden magistratischen Dazwischentretens zwar eigentlich eindeutiger durch das lateinische „vetare“ oder „interdicere“ zum Ausdruck gebracht werde, diesen beiden Wörter allerdings nach derselben Auffassung im Gegensatz zu „intercedere“ und dem sich daraus ergebenen „ius intercessionis“ eine gegenständliche und zeitliche Präzisierung fehlt. Das Dazwischentreten soll nur im speziellen und gegenwärtigen Fall und in persönlicher Natur möglich sein. Dies alles seien eher Merkmale von „intercedere“. Daher zieht sich diese Meinung, mit den entsprechenden „vetare“-Textstellen konfrontiert, auf das o.g. Interpolationsargument zurück, dabei jedoch anerkennend, dass „vetare“ zumindest die überwiegend gebräuchliche Variante für das vorbeugende Verbot künftiger Handlungen darstellte. Interessanterweise wird dann bei der Behandlung der Einspruchsrechte der Volkstribune, in eben dieser Literatur[79], fast ausschließlich von der Bezeichnung „Veto“ Gebrauch gemacht, obwohl der semantische Zusammenhang noch zuvor in Frage gestellt wurde. Diese Auffassung scheint mir daher eher eine linguistische Interpretationsvariante darzustellen, die lediglich für die allgemeine römische Magistratur ihre Richtigkeit haben könnte. Für die Rechte des Volkstribunats untermauern vielmehr weitere Textstellen[80] den Gebrauch von „vetare“ i.S. von „intercedere“. Des Weiteren lässt sich in der Literatur[81] zum römischen Staatsrecht (sofern man den Literaten nicht unbedachte Wortwahl unterstellen möchte), eine wissenschaftliche Tendenz erkennen, die die historische Herleitung des modernen Wortes „VETO“ aus dem lateinischen „ius intercessionis (– intercedere) zumindest für die Einspruchsrechte des Volkstribunats gebietet.

d. Konsequenzen

Es lässt sich an dieser Stelle also deutlich erkennen, dass die in dieser Dissertation näher zu untersuchenden Einspruchsrechte der Neuzeit nicht unerlaubter Maßen ihre Bezeichnung als VETOs erfahren. Diese lassen sich sowohl strukturell als auch wortexegetisch zumindest auf die Einspruchsmöglichkeiten der Volktribune im römischen Staatsrecht zurückführen. Damit kann zunächst schon einmal das

[78] Kunkel/Wittmann, Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik – Die Magistratur, S. 208.
[79] A.a.O., S. 213 Rn 395, S. 214, insb. beispielhaft S. 215 *„…dem Veto des Interzedierenden…“* und S. 216 *„…Der Interzedierende pflegte sein Veto…“*, S. 217, S. 219, S. 592.
[80] Sueton Tib. 2 (S. 324) *„…ne vetare aut intercedere fas cuiquam tribunorum esset…“*; Liv. 3, 13, 6; Gell 13, 12, 9.
[81] Heuß, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 4, Das Zeitalter der Revolution, S. 229; ders. (sogar schon von einem absoluten tribunizischen Veto sprechend) in: Römische Geschichte, S. 36; Rainer, Einführung in das Römische Staatsrecht, S. 95 und 96; Waldstein/Rainer, Römische Rechtsgeschichte, §8 II 2, Rn 6; Mommsen, in: Römisches Staatsrecht I Rn 275; Mommsen, in: Römisches Staatsrecht II.1., Rn 140, Rn 280; Adomeit, NJW 1995, 1004 ff; Bringmann, in: Krise und Ende der römischen Republik (133-42 v. Chr.) S. 229/230; Dahlheim, in: Die Antike: Griechenland und Rom von den Anfängen bis zur Expansion des Islams, S. 346; VETO in beispielhafter Art und Weise verwendend - Thommen, in: Das Volkstribunat der späten Römischen Republik, S. 207ff.

Ergebnis herausgestellt werden, dass die sprachliche und technische Herkunft der Vetorechte im Verfassungsrecht des antiken Römischen Reiches anzusiedeln ist.

Darüber hinaus vermag aber auch noch ein weiteres Ergebnis konstatiert werden: Es handelte sich bei der tribunizischen Interzession zweifelsohne um die Rechte einer ihrer Struktur nach exekutiven (weil der allgemeinen Magistratur gleichgestellten) Instanz[82], die maßgeblich auch gegen die gefassten Gesetzgebungsbeschlüsse des Senats oder unliebsame Legislativakte der Volksversammlung gerichtet waren und dabei einen vernichtenden Charakter entfalteten, der dem Gesetzesbeschlussgremium diesbezüglichen Gehorsam aufzwang. Die Einsprüche richteten sich regelmäßig gegen Akte von rechtlicher Bedeutung und entkleideten diese ihrer Wirkung; sie wurden kraft ihrer Natur respektiert. Diese Erkenntnis und auch die Einsicht, dass der Interzession in Rom anwendungslogisch eine Aufteilung der Staatsgewalt auf verschiedene Ebenen zugrunde liegen musste, kann für die im Folgenden zu leistende strukturelle Einordnung und Definition der Vetorechte, über deren semantische Heimat hinaus, als wichtige grundsätzliche Erkenntnis für die Darstellung derer Natur dienlich sein.

3. Monarchische Determinationen

„…Diese seltsame, nicht aus dem praktischen Bedürfnis, sondern aus politischer Tendenz hervorgegangene, jeder positiven Kompetenz entbehrende und bloß zum Verneinen geschaffene Institution des Interzessionsrechts, konnte je nach Umständen jeder Partei zum Werkzeug dienen und hat nach der Reihe allen gegen alle gedient; es war ein wohlberechtigter Hohn des Geistes, der die Welt regiert, dass die im tiefsten Grunde revolutionäre tribunicische Gewalt, schließlich zum Rechtsboden der Monarchie ward… .‘[83]

Auch wenn vollkommen zurecht weite Teile des Interzessionseinsatzes im alten Rom in das quellenmäßig nur schlecht verifizierbare und für das Staatsrecht nur bedingt ertragreiche Feld der Geschichte verwiesen werden müssen, so kann aus den obigen historischen Begutachtungen doch eine Erkenntnis für die weitergehende Einordnung und Systematisierung der Vetorechte gezogen werden. Es bleibt nämlich die Einsicht, dass das durch verloren gegangene Legitimität sich obsolet machende Vetorecht der Volkstribunen durch die Übertragung dieses

[82] A.A. Murhard, Das Königliche Veto, S. 6/7 – der zwar den Volkstribunen zugesteht, das Machtpotential gehabt zu haben jegliche Beschlussnahme aufhalten zu können, der aber gleichsam, die tribunizische Interzession weder als legislativ, noch als explizit exekutiv qualifizieren will, sondern ihre Stellung als *„…von der vollziehenden und gesetzgebenden Gewalt zu unterscheidende Behörde…“* darstellt. Diese Ansicht vermag, angesichts der von der römischen Staatsrechtswissenschaft anerkannten Stellung des Volkstribuns, als organisatorisch der allg. Magistratur nachgebildet, nicht zu überzeugen. Jene allgemeine Magistratur war nun mal exekutiver Natur, wodurch mithin auch das Tribunat im Wesentlichen exekutive Züge trug.

[83] Mommsen, in: Römisches Staatsrecht II.1., Rn 298.

Einspruchsrechts auf den Kaiser eine Inkarnation im Römischen Kaiserreich erfuhr, die sogar noch mit einer Steigerung von dessen Reichweite einhergehen sollte und mithin der Startschuss für den Übergang des antiken Vetorechts in die Welt des Mittelalters gelegt wurde.

a. Die Römischen Kaiser

Es ist an dieser Stelle zwar nicht Aufgabe dieser Dissertation den Verlauf der Umwandlung der Republik Rom zum Kaiserreich[84] nachzuvollziehen, dennoch lässt sich darin eine historische Grundierung erkennen, die es ertragreich macht, den roten Faden, den die Vetorechte des Volkstribunats anfingen zu knüpfen, beim Römischen Kaiser wieder aufzunehmen.

Dem unter Punkt B.2.c.bb. geschilderten Bedeutungsverfall des Volkstribunats und seiner Rechte wohnte, singulär für die Interzession betrachtet, sogar ein neuer Anfang inne. Wie von einem Virus befallen, der sich alle nützlichen Bausteine der Staats-DNA Roms zunutze machte, erkannten auch die aufstrebenden Einzelpersönlichkeiten in der Endphase der Republik die im Vetorecht der Tribune innewohnende Destruktionsenergie. Diese nutzbar zu machen, war ein essentieller Vorgang, um aus der Republik ein Kaiserreich zu schmieden.

Ein wesentlicher Schritt, der zur oben schon angedeuteten Infiltrierung der Römischen Republik beitrug, sollte in der Ablösung der tribunizischen Gewalt vom plebejischen Amt liegen.[85] Als erste nicht durch Volkswahl dafür bestimmte Person erhielt Iulius Caesar hierdurch das Recht, mit den Tribunen auf der Tribunenbank zu sitzen und auch sonst zu ihnen zu zählen. Da dem Caesar des Weiteren auch die tribunizische Sakrosanktität auf Lebenszeit verliehen wurde, zählte er fortan dauerhaft zu deren Kollegen, womit gegen ihn naturgemäß auch die tribunizischen Gewaltbefugnisse versagten. Diese Entwicklungen gingen einher mit der Übertragung des Rechts zur kollegialen Interzession auf seine Person, was ihn vor etwaiger Obstruktion aus dem Kreis der übrigen Volkstribune schützte.

Egal, ob in dieser Rechteübertragung auch die zu weilen bestrittene, aber dennoch für möglich gehaltene, Interzession gegen Senatsbeschlüsse mit beinhaltet war[86]; Caesar assimilierte mit dem tribunizischen Recht des Dazwischentretens zweifelsohne eine der wichtigsten Waffen seiner Zeit, deren Bedeutung bei Staatsfragen nicht minder belangreich war, wie die Verfügungsgewalt über eigene Legi-

---

[84] Diesen historischen Verlauf umfänglich darstellend: Heuß, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 4, S. 249-428; Meyer, in: Einführung in die antike Staatskunde, S. 218 ff.

[85] Dazu umfassend: Kunkel/Wittmann, Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik – Die Magistratur, S. 663/664.

[86] Kunkel/Wittmann bestreiten dieses in: Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik – Die Magistratur, S. 663 und verweisen auf die durchaus vertretene Gegenmeinung, die eine vollständige Übertragung der Interzessionsrechte auch gegen Senatsbeschlüsse nicht ausschließt.

onen. Das Amt der Volkstribunen sollte zwar noch bis zum endgültigen Untergang des Römischen Weltreichs formalen Bestand haben, dennoch gab es nur noch einen wirklich wichtigen Tribunen, den mit tribunizischen Rechten ausgestatteten Princeps und späteren Kaiser. – Dieser war unter der Tribunenschar fortan Primus inter pares.

Diese Ausgangslage[87] nutze, wie schon mehrfach angedeutet, allen voran ein Mann namens C. Iulius Caesar, um der Republik den Todesstoß zu versetzen und Rom in eine Monarchie hellenistischer Form mit absoluter, beim Kaiser angesiedelter Macht zu verwandeln. Die aus der Unverletzlichkeit der Tribune fließende Kraft gewinnbringend einsetzend, transformierte Caesar das nach politischer Führung lechzende Rom in ein Principat, dem die monarchische Idee zugrunde lag[88]. Diese Entwicklung mag für sich gesehen noch keine Bedeutung für die hier zu behandelnden Vetorechte erlangen, jedoch mit der fortführenden Betrachtung des Machtumfangs des Princeps wird deutlich, dass die Vetorechte in Form der Interzession beim zukünftigen Kaiser[89] angesiedelt, über diesen Weg den Sprung in eine neue Zeit schaffen sollten.

Neben der vollständigen Übertragung der consularischen Gewalt auf den Princeps verblieb es bei der rechtlichen Gleichstellung des Princeps mit dem Tribunat, womit die Übertragung der tribunizischen Gewalt und aller dabei namhaften und relevanten tribunizischen Rechte einherging.[90] Als besonders erwähnenswert und mithin für diese Studie ertragreich kann dabei gelten, dass dem Princeps neben vielen sonstigen Rechten auch das der *Interzession* zufloss. Mommsen[91] weiß zu berichten, dass die Kaiser des ersten Jahrhunderts hiervon „*…namentlich gegen Senatsbeschlüsse nicht selten Gebrach gemacht haben…*“. Die Interzessionsmacht des Princeps war dabei eine um Spezialklauseln erweiterte tribunizische Gewalt, welche sich von der des gewöhnlichen Volkstribuns dadurch abhob, dass für sie die zeitliche und räumliche Schranke wegfiel, in der Folge auf Lebenszeit verliehen wurde und im vollem Umfang im ganzen Reich einsetzbar war. Da die kaiserliche Tribunengewalt als eine solche der potestas maior angesehen werden muss, kann

[87] Meyer beschreibt in: Einführung in die antike Staatskunde, S. 219-222 sehr anschaulich die im Römischen Weltreich dabei flankierend und katalysierend wirkenden politischen Ereignisse.

[88] Zum Principat und dessen Entstehung ausführlich: Mommsen, in: Römisches Staatsrecht II.1., Rn 730 ff.

[89] Auch wenn die literarisch durch Shakespeare aufgegriffene und daher wie kein anderes Geschehnis im antiken Rom, in unserem heutigen Bewusstsein verhaftete Ermordung Caesars in der Senatssitzung an den Iden des Märzes 44 v. Chr., die in der römischen Luft liegende Verleihung des Königstitels an ihn noch mal zu verhindern wusste, so konnte sein Tod den Weg zur Monarchie nur verzögern aber nicht mehr aufhalten.

[90] Dazu Mommsen, in: Römisches Staatsrecht II.1., Rn 836 ff: „*… Schon für den Dictator Caesar war die rechtliche Gleichstellung mit den Tribunen der Gemeinde ein für allemal beschlossen worden, so dass er den Sitz, mit ihnen theilte und gleich ihnen sacrosanct war… …Diese tribunicische Gewalt hielt Augustus nicht bloss fest,… sondern er erstreckte auf dieselbe jetzt auch die bis dahin nicht angewandte Annuität und in dieser Gestalt ist die tribunicische Gewalt als die höchste mit dem Principat nothwendig verknüpfte bürgerliche Magistratur namentlich in formaler Beziehung der rechte und volle Ausdruck der Herrschaftsgewalt geworden und geblieben. … NICHT VOLKSTRIBUN WURDE DER PRINZEPS; SONDERN ER ÜBERNAHM DIE TRIBUNICISCHE GEWALT. …*“.

[91] Mommsen, in: Römisches Staatsrecht II.1., Rn 843, mit gesicherten Quellentexten in Fußnote 2.

davon ausgegangen werden, dass die Interzessionseinsprüche der originären Volkstribune ihr gegenüber wirkungslos waren.

Für die Vetoqualität des Interzessionsrechts des Römischen Kaisers besonders interessant ist der Umstand, dass die gesetzgebende Gewalt nicht beim Kaiser lag, sondern weiterhin beim Senat und der Volksversammlung. Auf deren legislative Arbeit konnte der Kaiser nicht nur mittels seines Rechtes zur plebiszitären Rogation einwirken, sondern auch durch das Dazwischentreten, welches ihm sein von den Volkstribunen übernommenes Interzessionsrecht gestattete.[92]

Es lässt sich also Folgendes feststellen: In der Augustinischen Verfassung war der Kaiser als Princeps der erste Bürger, mithin standen neben ihm der legislative Senat und als Quasisouverän die Bürger Roms. All deren Beschlüssen und Gesetzen konnte der Römische Kaiser jedoch sein Veto entgegenhalten. Diese Erkenntnis gilt es als fundamental hervor zu streichen, da es jenes Vetorecht sein wird, welches ca. 2000 Jahre später in den zunächst weniger, dann immer mehr und letztlich äußerst demokratischen Verfassungen der Moderne den Herrschern dieser Welt auch zu teil werden sollte und diese künftigen Vetoinhaber sich wegen dessen Obstruktionsenergie dem Widerspruch anderer staatlicher Strukturprinzipien und Organen ausgesetzt sehen werden.

b. Vetovehikel im geschichtlichen Kontext

Bis es jedoch soweit kommen konnte, war historisch noch ein Phänomen zu registrieren, welches ungewollter maßen als Vehikel zum Transport in die modernen Verfassungsdemokratien diente: Das des Absolutistischen Alleinherrschers. Auch dieser fand seinen Ursprung im antiken Rom und in dessen Kaiserreich. Die sog. Dominatverfassung[93] machte aus dem Princeps als „erstem Bürger“ den „dominus et deus“, den „Herrn und Gott“. Die Gewalt dieses Herrschers war unbeschränkt, alles Land und alle Untertanen waren seinem freien Willen unterworfen. Der Kaiser war schon zu Lebzeiten und überall „Gott“ und genoss göttliche Verehrung, wie sie schon den Großkönigen des Orients zu teil wurde. Auch die mit aufziehender Christianisierung einhergehende Umdeutung der Göttlichkeit des Kaisers in eine bloße Gottähnlichkeit nahm seiner Stellung nicht ihren Glanz. Zum Ausdruck kam dieser Absolutismus in seiner reinsten Form dadurch, dass der Kaiser und der Staat eins waren, Hof- und Staatsverwaltung gingen unscheidbar ineinander über. Alle Gewalten im Staat waren letztlich vom Kaiser delegiert.

---

[92] Dazu Mommsen in: Römisches Staatsrecht II.1. Rn 863.

[93] Zur Entstehung und zum absoluten Ausmaß der Dominatverfassung, Kaser, Römische Rechtsgeschichte, §46: Diese Dominatverfassung wird als notwendige Folge dargestellt, da die Verfassung des Augustus eine *„… jahrzehntelange Aufeinanderfolge schwächlicher Herrscher…“* ermöglichte. Es galt daher *„wieder ein starkes Regiment…“* zu begründen. Dabei wurde auf die *„…Beschränkungen der Vergangenheit…“* verzichtet und *„…eine vollkommene und unverhüllte Alleinherrschaft…“* errichtet.

In dieser von der Alleinherrschaft geprägten Zeit der absoluten Monarchie war für eine Teilung der Staatsfunktionen kein Raum und eine Unterscheidung zwischen Legislative und Exekutive, über den jeweilig namentlich zu benennenden Vorgang hinaus, nicht möglich. Alles nahm beim absoluten Herrscher seinen Anfang. In dieser Zeit muss das aus dem Interzessionsrecht geborene Vetorecht der Römischen Kaiser für narkotisiert erklärt werden – zwar körperlich präsent, in der Realität aber dennoch abwesend. Diese Erkenntnis verwundert nicht, wenn man sich klar macht, dass mangels eines Anwendungsfeldes ein Einspruch i. S. eines Vetos nicht nur undenkbar war, sondern auch unnötig. Gegen welchen Beschluss oder gegen welches Gesetz hätten die absoluten römischen Kaiser ihr Veto einlegen sollen, wenn dieser oder dieses doch stetig kausal seiner Person zuzuschreiben war?

Es lässt sich also konstatieren: Die Kaiser Roms, ausgehend vom dem den Boden dafür bereitenden Princeps Caesar bis zum Monarchievollender Kaiser Augustus, verschafften sich unter anderem mittels des Interzessionsrechts nicht zu unterschätzende Macht und retteten dessen staatsrechtliche Struktur damit aus der Antike in die Neuzeit. Die sich dann daraus entwickelnde absolute Kaiserverfassung Roms brauchte systembedingt kein Veto mehr.

Dennoch wird es Aufgabe dieser Untersuchung sein, darzulegen, dass sich das Thema Vetorechte, entstanden aus dem Interzessionsrecht der Volkstribune, zwecks Machtausbaus von den Römischen Kaisern übernommen, für die kommenden Verfassungen dieser Welt keinesfalls erledigt hatte. Bis allerdings diese neuen Vetospuren eruiert werden können, liegt vor dem interessierten Betrachter ein langer Parforceritt durch die Geschichte Europas.

Wie und wo man auch immer diese Betrachtungen durch die folgenden ca. 1500 Jahre nach dem endgültigen Ende des Römischen Reiches beginnen mag, sie werden historisch unvollständig bleiben, wenn nicht gar unzulänglich sein. Es soll daher für eine juristische Dissertation, welche lediglich den roten Faden einer singulären Anomalie des Verfassungsrechts aufzeigen möchte, genügen, die wichtigsten Wegpunkte zu benennen. Folgende historische Fiktion ist daher notwendig: Wie oben schon angedeutet, wurde aus der Römischen Republik ein absolutistisches Kaiserreich, das nicht nur den Mittelmeerraum unterwarf, sondern auch halb Europa unterjochte. Als es letztlich zerbrach, wurde dessen Zerfall in eine Ost- und Westhälfte mit all den Wehen von Völkerwanderungen, Kriegen und religiösen Zerwürfnissen zur Geburtsstunde des mittelalterlichen Europas.[94]

[94] Es soll daher im Folgenden kein historischer Überblick über die weltgeschichtlichen Abläufe gegeben werden, hierüber existiert eine Fülle wertvoller und brauchbarer Literatur.
Insbesondere wird der die Weltgeschichte wesentlich determinierende Zusammenbruch des Römischen Imperiums allumfänglich beschrieben bei: Seston, William, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 4, Verfall des Römischen Reiches im Westen. Die Völkerwanderung, S. 487-603 und Rubin, Berthold, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 4, Das Römische Reich im Osten. Byzanz, S. 605-658.
Das einem Urknall gleichkommende Zerfallsgeschehen im Römischen Reich, machte den Weg frei für ein eigenständiges Aufleben europäischer Staatsstrukturen – Dazu: Nitschke, August, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 5, Frühe christliche Reiche, S. 273 ff; Ganshof, Francois Louis, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 5, Das Hochmit-

c. Das narkotisierende Intermezzo des Absolutismus als Wiege des modernen Vetos

Das sich an jene, die Antike endgültig beendenden historischen Verläufe, anschließende europäische Mittelalter, enthielt qua Verfassungsstruktur keine sonderlich fruchtbare Umgebung für das Wiederausschlagen vetorechtlicher ‚Knospen', welche annähernd mit denen der römisch-tribunizischen Interzession vergleichbar gewesen wären. Erst mit der Überwindung der vor allem despotischen und wenig verfassungsähnlichen Mittelaltersysteme in Europa kann einem Gedanken an Vetostrukturen überhaupt wieder Sinnhaftigkeit attestiert werden. Um diesen Ansatz nachvollziehbar zu machen, bedarf es jedoch zunächst einmal des Rückgriffs auf die bisherigen Vorstufen der Vetorechtsentwicklung.

Es etablierte sich nämlich im 15. und 16. Jahrhundert im Übrigen Kontinentaleuropa, genau wie in Deutschland, die Regierungsform des Absolutismus. Anders als in den sonstigen europäischen Staaten, vollzog sich diese Entwicklung in Deutschland allerdings nicht auf nationalstaatlicher Ebene, sondern auf der der Fürstentümer.[95] Egal, ob man diese deutsche Anomalie nun als „Fürstenaristokratie" oder als „irregulärer Körper und einem Monstrum ähnlich (iiregulare aliquod corpus et monstro simile)"[96] bezeichnete, wesentlich ist allein die Feststellung, dass es sich nichtsdestoweniger bei den deutschen Kleinstaaten lediglich um Miniaturausgaben der übrigen europäischen absoluten Monarchien handelte. Während sich in Frankreich und England der Nationalstaat herausbildete, entwickelten sich in Deutschland auf Landesebene Territorialstaaten unterschiedlicher Größe und Qualität, die die Aufgaben des neuzeitlichen Staates übernahmen.[97]

Dieser deutsche föderale Absolutismus stellte denselben Typus dar, der die übrigen Einheitsstaaten Europas zentral regierte und in welchem sich ein Aspekt der Interzession in ihrem letzten Stadium schnell wiederfinden lässt. Es war nämlich das gleiche „L' Etat c'est moi" – Verständnis, mit welchem schon die Römischen Kaiser ihr Imperium regierten. Die europäischen Monarchien mit ihren aus eigener Machtvollkommenheit handelnden Herrschern sahen sich oftmals sogar in direkter Linie zu ihnen stehend. Ohne politische Mitwirkung weiter Teile des Staatsvolkes, bei in der Regel lediglich kosmetischer Partizipation nicht adliger ständischer Institutionen, beherrschten sie jahrhundertelang den Kontinent und hielten es mit ihrem Machtgebaren nicht nur nicht anders als die letzten Römi-

telalter, S. 395 ff; Borst, Arno, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 5, Religiöse und geistige Bewegungen im Hochmittelalter, S. 489 ff; Myers, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 5, Europa im 14. Jahrhundert, S. 563 ff; Merzbacher, Friedrich, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 6, Europa im 15. Jahrhundert, S. 373 ff;

95 Maurer, Staatsrecht I, S. 39/40; überdies dazu Schmitt in: Verfassungslehre, S. 47; „… *Als Ganzes war das (Deutsche) Reich im 18. Jahrhundert nur noch ein heterogenes Kompositum sich entwickelnder politischer Gebilde und Fetzen…*".

96 Pufendorf, De statu Imperii Germanici (1667), S. 126 (Ausgabe von Fritz Salomon 1910); Eine umfassende Darstellung der Reichstrukturen liefert: Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, §24, S. 186 ff.

97 Maurer, Staatsrecht I, S. 42, 45.

schen Kaiser, sondern bauten deren Staatsverständnis noch weiter aus.[98] Es lässt sich für Europa (oder, besser gesagt für das europäische Festland, da England mit seinen frühen Revolutionen seiner Zeit immer ein wenig voraus zu sein scheint) und insbesondere für Deutschland[99] feststellen, dass es egal war, ob sich seine absoluten Monarchen nun als „Herrscher von Gottes Gnaden"[100], wie am Hof

---

[98] Zum Verständnis des absolutistischen Gedankens in Europa: Bodin, Über den Staat – Buch 1: *„…Da es auf Erden nichts Größeres gibt als die souveränen Fürsten, die Gott als seine Stadthalter eingesetzt hat, damit sie der übrigen Menschheit befehlen, ist es notwendig, auf ihre Stellung achtzuhaben, um in Unterwürfigkeit ihre Majestät achten und verehren und über sie in Ehrerbietung denken und sprechen zu können. Wer sich gegen den König wendet, versündigt sich an Gott, dessen Abbild auf Erden der Fürst ist. (S. 39) […] Das hervorragendste Merkmal der fürstlichen Souveränität besteht in der Machtvollkommenheit, Gesetze für alle und für jeden einzelnen zu erlassen, und zwar, wie ergänzend hinzuzufügen ist, ohne dass irgendjemand - sei er nun höhergestellt, ebenbürtig oder von niederem Rang - zustimmen müsste. Wenn nämlich der Fürst nur mit Zustimmung eines über ihm stehenden Gesetze erlassen kann, so ist er selbst Untertan; wenn es nur in Übereinstimmung mit einem ihm Ebenbürtigen geschehen kann, so teilt der Fürst seine Befugnisse mit jemandem; wenn die Gesetzgebung an die Zustimmung der Untertanen (des Senats oder des Volkes) gebunden ist, so ist der Fürst nicht souverän. …"* (S. 41/42).

Überdies dazu, Schmitt, Verfassungslehre, S. 44-53: *„…Das Absolute liegt darin, dass der Fürst ‚legibus solutus' (lat. von den Gesetzen gelöst) d.h. berechtigt und imstande ist, aus politischen Gründen, über die er allein entscheidet, die legitimen Forderungen der Stände und die bestehenden Vereinbarungen zu missachten. […] Wer höchste Macht hat, nicht als Beamter oder Kommissar, sondern dauernd und aus eigenem Recht, d.h. kraft eigener Existenz, ist souverän. […] Der Souverän kann, wenn es Zeit und Ort es erfordern, Gesetze ändern und durchbrechen. Darin äußert sich eben seine Souveränität. …"*

Des Weiteren: Murhard, in: Die unbeschränkte Fürstenschaft, S. 1 ff *„…Der Begriff eines unbeschränkten Fürsten in aller Schärfe genommen und in seinem größten Umfang bis zum Extrem gesteigert, fasst völlige Schrankenlosigkeit im Gebrauche der in seinen Händen befindlichen höchsten Staatsgewalt in sich. […] Seine Machtvollkommenheit ist unbegrenzt […] durch keine positive Schranke ermäßigt…"*

In der Staatsform der absoluten Monarchie übt der Monarch also allein und ohne jegliche Trennung oder Teilung der Gewalten die Macht aus, er ist das oberste Staatsorgan, dem weder gesetzliche noch verfassungsrechtliche Schranken gezogen sind. Er kann die Staatsgeschäfte nach eigenem Gutdünken und persönlicher Willkür führen.

[99] Die noch bis in das 19. Jahrhundert rankenden absolutistischen Staats- und Gesellschaftsstrukturen beschreibt Anschütz, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band, S. 39: *„Im 18. Jahrhundert und in den ersten Zeiten des 19., hatte die geburtsständische Gesellschaftsordnung des Mittelalters noch allenthalben in Deutschland aufrecht gestanden. Die Untertanen der deutschen Landesherrn gliedern sich überall in die drei historischen Geburtsstände des Adels, der Bürger, der Bauern: soziale Klassen, die sich schroff gegeneinander abschließen, zugleich Berufe, in welche der einzelne hineingeboren wird, die er nicht nach Belieben wählen noch wechseln darf. Der Absolutismus des 18. Jahrhunderts hatte an diesen Dingen im allgemeinen nichts geändert, bestand doch seine Eigenart gerade in einer kompromissarischen Vermittlung zwischen Mittelalter und Neuzeit: er hatte den modernen Staatsgedanken mit seiner Konzentration aller Herrschaftsmacht in der einen, unteilbaren, souveränen Staatsgewalt verwirklicht, dabei aber der Idee eines allgemeinen, gleichen Staatsbürgertums noch nicht Raum gegeben, die überlieferten ständischen Gliederungen und Scheidungen vielmehr bestehen lassen. So zeigte insbesondere die größte gesetzgeberische Tat des preußischen ancien régime, das Allgemeine Landrecht von 1794, die rückwärts und vorwärts schauende Physiognomie, den „Januskopf" seiner Epoche: auf der einen Seite klarste Erfassung des modernen Staatsgedankens, auf der anderen sorgsame Bewahrung der geschichtlichen Sonderrechte eines jeden der drei Geburtsstände…".*

[100] Dazu beispielhaft Mandrou, Robert, in: Propyläen Geschichte Europas Bd. 3, Theorie und Praxis des Absolutismus vor 1661 (S. 26-36), Ausbau der absoluten Monarchie 1661 – 1700 (S. 36-57); Tapie, Victor-Lucien, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 7, Das Zeitalter Ludwigs XIV, S. 275 ff, insb. S. 295-299.

Es soll dabei nicht unerwähnt bleiben, dass es neben dem absoluten französischen Monarchen auch Versammlungen gab, welche parlamentarischen Charakter hatten. Deren Kompetenzen waren zum einen gering, zum anderen waren sie königshörig. Anderes blieb ihnen, bei der auf den Monarchen zugeschnittenen Verfassung, auch gar nicht übrig, Es erlangte zwar kein Gesetz Gültigkeit, wenn es nicht in die Protokolle der Parlamente eingetragen war. Dies war zu jener Zeit die übliche Form der Verkündung der Gesetze. Widerstrebte das Parlament mit seinem Willen allerdings dem des Königs, so besaß dieser das Recht des ‚Lit de justice'. Dasjenige, was der König damit allerdings vollbrachte, war das „Durchpeitschen" seines Willens, in dem er die Einregistrierung der Edikte erzwang. (Das „Durchpeitschen" ist dabei sogar wörtlich zu nehmen, da Ludwig XIV. das Verkünden eines Gesetzes mittels des ‚Lit de justice' mindestens einmal 1663 in Reitstiefeln und Reitpeitsche in der Hand erzwang. [aus: Meyers Konversationslexikon Bd. 10 S. 835].) Es wird folglich erkennbar, dass die Pseudobeteiligung des Französischen Parlaments in der Monarchie, dem absoluten System nichts von seiner Durchschlagskraft nehmen konnte.

von Versailles, gerierten oder wie in Preußen[101] als „Erster Diener des Staates". Eines war dieser Regierungsform jeweils gemein: Sie brauchte kein Veto, da dieses nur schizophren hätte wirken können. Der nervus rerum der Einsprüche war in der absolutistischen Staatsform blockiert. Denn für einen Herrscher, der aus eigener Kraft nicht nur verbindlich Verfassungen erließ, sondern auch die einfachen Gesetze, welche sein Apparat gleichsam ausführte und deren Einhaltung er nach seinem Belieben kontrollierte, hätte sich nur selber interzedieren können.[102]

Die nachfolgenden Betrachtungen werden allerdings aufzeigen, dass so narkotisierend und blockierend der Absolutismus für die Vetorechte auf den ersten Blick auch war, so undolos-fürsorglich bereitete er gleichsam die Wiege für deren Widergeburt und schickte sich damit womöglich an, sogar zum Geburtshelfer der modernen Vetos zu werden.

d. Neue Ansätze im Konstitutionalismus

aa. Konstitutionelle Grundstrukturen

Es sollten die historischen Entwicklungen seit dem ausgehenden 16. Jahrhundert sein, welche für die auf dem römischen Interzessionsrecht beruhenden und sich in absolutistischer Zeit in einem Dornröschenschlaf befindlichen Vetorechte zu einem Erweckungserlebnis führten. Trotz der langen Zeit faktischer Unbrauchbarkeit des Vetogedankens hauchten die Aufklärung und die beginnende Emanzipation der Stände ihm neues Leben ein, welches bis zum heutigen Tag trotz vielerlei Versuchs nicht mehr zu nehmen war.

---

101 Dazu beispielhaft Wandruszka, Adam, in: Propyläen Weltgeschichte Bd. 7, Die europäische Staatenwelt im 18. Jahrhundert, S. 385 ff, insb. S. 448-458; Mandrou, Robert, in: Propyläen Geschichte Europas Bd. 3, Der aufgeklärte Absolutismus, S. 246 ff.

102 Basierend auf dieser Feststellung, ist es folgerichtig zu sagen, dass die Verfassungswelt des europäischen Mittelalters keiner Vetoinstanz den Boden bereitete. Dennoch soll zumindest auf die semantische Weiterverwendung des Wortes „Veto" auch in Zeiten des Mittelalters hingewiesen sein: Seit dem 16. Jahrhundert erhielten einige katholische Nationen ein *sog. Vetorecht* bei der Papstwahl. Dieses konnte durch den Kardinal ausgeübt werden. Eigentlich hatte es den Namen „ius exclusivae". Grundsätzlich durfte jede Nation jedoch nur einmal während der Papstwahl ihr *Vetorecht* ausüben. Das Recht konnte nur vor einem Wahlgang gegen einen Kandidaten eingesetzt werden, nicht nach einer erfolgreichen Wahl. Aus taktischen Gründen wurde es i.d.R. zu dem Zeitpunkt eingesetzt, wenn es am Wahrscheinlichsten schien, dass ein nicht genehmer Kandidat gewählt werden könnte. – Allumfassend hierzu: Klaus Cochlovius, Die Papstwahl und das Veto der katholischen Staaten, Diss. Jur. Greifswald 1910.

Auch wenn anzunehmen ist, dass die Einspruchsrechte katholischer Staaten, bei der Konklave zur Papstwahl, in semantischer Hinsicht ihren Beitrag dazu leisteten, dass das Wort „Veto" nicht verloren ging und im Verlauf der Verfassungsentwicklungen hierüber eine Rückbesinnung auf die tribunizischen Rechte womöglich erleichtert wurde, muss doch eines klar herausgestellt werden. Jenes Vetorecht, hatte überhaupt nichts mit einem Einspruchsrecht im Rahmen eines Gesetzgebungsvorgangs zu tun, sondern bezog sich allein auf eine Organbestellung. Folglich ist es nur eine Wortschöpfung, die dem Vetoaspekt der Verhinderung und Verneinung gerecht wird. Mit dem eigentlichen Aufgabenfeld der Vetorechte in Bezug auf Normsetzungsfragen hatte es nichts zu tun und liefert daher für die hier aufgeworfene Fragestellung, über die Worthistorie hinaus, keine brauchbaren Ansatzpunkte.

So dominant der Absolutismus als solcher es verstand, einen Einspruch in Form des Dazwischentretens einer anderen Instanz zu verhindern, so dankbar musste in der Folgezeit die Monarchie als Regierungsform sein, dass ihr das Veto als eine der letzten Partizipationswaffen im Kampf des Ständeausgleichs und seiner Parlamentarisierungsfolgen zugewiesen bleiben sollte. Im Folgenden sollen diese Entwicklungen für die Vetosuche thematisch zielführend dargestellt werden. Dabei wird insbesondere auch auf die Vielfältigkeit und tendenzielle Fragwürdigkeit vermeintlicher Vetozuordnungen einzugehen sein. Die Benennung historischer Einspruchsrechte als Vetos findet ihren Ursprung maßgeblich in der nunmehr zu untersuchenden Epoche des Konstitutionalismus. Bei grober Betrachtung erscheint das Einsatzfeld der Vetomöglichkeiten dabei als mannigfaltig. Es wird jedoch mittels genauer Analyse und Zuordnung zu klären sein, inwieweit jene im konstitutionellen Staatsrecht immer wieder aufzufindenden Veto-Bezeichnungen den Ansprüchen wissenschaftlicher Exaktheit genügen und rechtshistorisch zu Recht eine solche Titulierung erfahren.

Vorab lässt sich als Ausgangspunkt nochmals konstatieren, dass während der sich nach dem Zerfall des Römischen Weltreichs anschließenden langen Phase zunächst anarchischer und später despotischer Staatsformen in Europa, den vetogleichen Einsprüchen der lebensnotwendige Nährstoff der Instanzenverschiedenheit verwehrt wurde. Trotz der historischen Distanz, die seit der Okkupation des tribunizischen Interzessionsrechts durch die Römischen Kaiser zu bewältigen war, konnten die absoluten Auswüchse in der Staatsleitung mittelalterlicher Nationen und Staaten die Spuren der Vetorechte dennoch nicht gänzlich verwischen, auch wenn deren Freilegen nicht ohne Probleme vonstattengehen sollte.

Nach dem Zusammenbruch des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation[103] im Jahr 1806 war der staatsorganisatorische Boden dafür bereitet, dass, getrieben durch das wirtschaftlich und in dieser Folge politisch erstarkende Bürgertum[104], der liberale Rechtsstaat zu entstehen begann.[105] Dabei konnten die diesbezüglichen Emanzipationstendenzen der Stände auch die absolute Stellung des Monarchen mit seinen rechtsstaatsfreien Auswüchsen nicht unberührt lassen.

---

103 Zum Heiligen Römischen Reich deutscher Nation, seiner Bedeutung, geschichtlichen sowie geografischen Entwicklung und seinem Untergang mit der 1806 nach dem verlorenen Krieg gegen Frankreich unterzeichneten „Reinbundakte" – in der gebotenen Kürze: Peters, in: Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, S. 60-63.

104 Vgl. Anschütz, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band; S. 39/40, der die gesellschaftlichen Geschehnisse zum Erstarken des Bürgertums zusammenfasst: *„…Dieser Bau der geburtsständischen Verfassung hatte nun schon lange gewankt, als er, in Frankreich kurz zuvor, in Deutschland kurz nach der Wende des 19. Jahrhunderts in sich zusammenstürzte. Die alte ständische Gesellschaft geht unter, an ihre Stelle tritt die bürgerliche Gesellschaft des 19. Jahrhunderts, beruhend auf dem Gedanken der allgemeinen Rechtsgleichheit der Nivellierung der Standesvorrechte, der freien Berufswahl, –die bürgerliche Gesellschaft, die ihren Namen entlehnte von dem schon langeher kräftig aufstrebenden zweiten der alten Geburtsstände, dem Bürgertum: einer wohlhabenden und gebildeten Mittelklasse, die den Beruf in sich fühlte, die anderen Geburtsstände zu absorbieren, die geistige und wirtschaftliche Führung der Gesamtheit zu übernehmen. Im Zuge dieser Entwicklung werden die geburtsständischen Schranken niedergelegt: in Frankreich durch Revolution und ihre gesetzgeberischen Gewalttaten, im Süden und Westen Deutschlands durch die französische Gesetzgebung der Rheinbundepoche. …".*

105 Zu den diesbezüglichen verfassungsgeschichtlichen Entwicklungslinien, mit besonderem Bezug zu den Teilgliederungen auf dem damaligen deutschen Territorium: Menzel, Landesverfassungsrecht, S. 13-16.

Insbesondere musste der Vorrangkonflikt zwischen Monarch und Staatsvolk[106] ausgeglichen werden. Diese Vorgänge sollten eine Verfassungsrevolution auslösen, die letztlich zum Schleifen der absoluten Monarchie führten. Die geistigen Grundlagen für den entstehenden Konstitutionalismus als vermeintlichen Gegentypus zum Absolutismus, der dann doch eher ein Nachfolgetypus war, legte Immanuel Kant[107]. Die Befreiung des Individuums ging sowohl einher mit der Entfesselung von den Grenzen der geburtsständischen Gesellschaftsordnung als auch mit der Befreiung von der Bevormundung durch weltliche und klerikale Obrigkeiten. Dadurch war nicht nur soziale Gleichheit, sondern auch persönliche Freiheit hergestellt. Es wurde obendrein ein Prozess in Gang gesetzt, den *Gerhard Anschütz* in anschaulicher Art und Weise beschreibt:

„…Und alsbald greift die Entwicklung weiter aus: die befreite Gesellschaft begnügt sich nicht mit der bürgerlichen Freiheit, der Freiheit der Person, des Eigentums und Erwerbs, - sie will mehr: staatsbürgerliche Freiheit, Anteilnahme an der Bildung des Staatswillens, kurz politische Macht. …“[108]

Wenn man die philosophisch-revolutionäre Mixtur, welche die Verfassungsentwicklung determinierte, beschreiben will, kann man sagen, dass mit der Auflösung des Reiches in seiner bisherigen Form, katalysiert durch das französische Revolutionsgeschehen und seinen Ausläufern in Süd- und Mitteldeutschland, eine neue Zeit heraufzog, die auch ein neues Staatsrecht erforderlich machte. Jene staatsorganisationsrechtliche Wende, die auf starken aufklärerischen Füßen stand, führte dazu, dass der Monarch zwar Oberhaupt des Staates bleiben sollte, er allerdings nicht mehr unumschränkter Inhaber aller Staatsgewalt war. Er wurde vielmehr verfassungsrechtlich-konstitutionell beschränkt. Dies geschah sowohl durch die Gewährung von Grundrechten als auch durch Mitwirkungsrechte der (teilweise neu gebildeten) Parlamente an der Gesetzgebung und in Fragen der Haushaltsbewilligung.[109] Dieser Konstitutionalismus sollte den Startschuss geben, den die Vetorechte benötigten, um aus ihrem Tiefschlaf zu erwachen und den Treibsatz zünden, der sie bis in die moderne Verfassungsdemokratie trug.

---

[106] Zu dieser Zeit konnten unter „Staatsvolk“ allerdings nur das zur politischen Partizipation fähige Bürgertum und die aristokratischen Stände subsumiert werden. Weite Teile der Bevölkerung, die den größten Teil des Staatsvolkes hätten ausmachen können, die Bauernschaft und Arbeiter, wurden von der Teilhabe ferngehalten und im politischen Prozess erst gar nicht wahrgenommen.

[107] Zu den die Konstitutionelle Staatstheorie beeinflussenden Lehren der Kantschen Aufklärungsphilosophie („Sapere aude“ – Wage es vernünftig zu handeln), als deren geistige Grundlagen: Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 36-39; des Weiteren Friedrich, in: Der Verfassungsstaat der Neuzeit, S. 5-7.

[108] Anschütz, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band, S. 40.

[109] Maurer, Staatsrecht I, S. 57.

bb. Europäische Dimensionen des Konstitutionalismus

Die im Zusammenhang mit der Herausbildung des Konstitutionalismus relevanten Geschehnisse, sind, vom Ergebnis her betrachtet, als der Entwicklungsbeginn des modernen Verfassungsstaates zu bezeichnen. Die geschichtlichen Weichen für dessen Entstehen wurden in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts in England[110] gestellt und dessen parlamentarische Entfaltungen und rechtsstaatliche Ideen, beeinflusst von den amerikanischen Unabhängigkeitsbestrebungen, bis in die Französischen Revolutionen getragen.[111] Dabei wirkten diese Geschehnisse weder singulär noch chronologisch, sondern beeinflussten sich gegenseitig. Für die Betrachtungen der Vetorechtsentwicklung soll an dieser Stelle eine zielgerichtete Reduzierung auf die Fragestellung genügen, welche Auswirkungen diese vielschichtigen Ereignisse auf deren Inkarnation gehabt haben.

Diesbezüglich lässt sich für England und Frankreich, als vermeintliche Protagonisten des Konstitutionalismus, eine wesentliche Erkenntnis herausstellen: In beiden Staaten tat sich die Kontroverse auf, entweder die Strukturen absolutistischer Herrschaft des Monarchen mit aller Gewalt gegen die sonstigen gesellschaftlichen Gruppierungen weiter zu manifestieren oder eine verfassungsrechtliche Aufweichung seiner Macht zugunsten demokratischer Strukturveränderungen zuzulassen. Dies war sowohl für die englische Verfassungsentwicklung als auch die französische die zentrale Fragestellung. Eine Antwort, die in England zugegebenermaßen früher gegeben wurde als in Frankreich, sollte, das war beiden Staaten letztlich gleich, zunächst in die Revolution führen. Auf deren Schlachtfeldern ging es vorderhand vor allem um das Austragen des Streits, wem im Reich der Status des Souveräns zuzuordnen wäre. Jene Souveränitätsstreitfrage sollte für das gesamte europäische Verfassungswesen zum springenden Punkt werden.

Auch wenn die Antwort in England[112] nicht die Gleiche war wie in Frankreich, wo dem Volk die Rechte als Souverän[113] (pouvoir constituant) zugestanden wur-

---

110 Im Rahmen der Betrachtungen zur Entwicklung des Konstitutionalismus sind immer wieder Darstellungen zu finden, welche dem englischen Verfassungssystem die alleinige Mutterschaft für den konstitutionellen Gedanken zuweisen (so z.B. Friedrich, in: Der Verfassungsstaat der Neuzeit, S. 29 ff.) Eine vollinhaltliche Erfassung und Einordnung des konstitutionellen Verfassungsverständnisses, wie es für die Vetountersuchungen zwingend erforderlich erscheint, muss aber auch auf die diesbezüglichen Zerrbilder aufmerksam machen, die bei jener Zuweisung an England auffallen. So sieht Anschütz, für den europäischen Konstitutionalismus eigentlich Frankreich in jener Rolle, die häufig England zu erkannt wird. (Vgl. Anschütz, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band, S. 41 ff.) Seiner Auffassung nach, entspringt der englischen Parlamentstradition nur die Theorie. Erst Frankreich soll mit seiner Revolution das Meisterstück vollbracht haben, aus den theoretischen Versatzstücken tatsächlich eine wirkliche konstitutionelle Theorie zu schmieden. – Für die Vetofrage wird jene dezidierte Zuweisung der Urheberschaft primär eine Rolle im Zusammenhang mit der Gewaltenteilungssystematik spielen und soll daher auch dort in Kapitel D.I.2.&3. abschließend beleuchtet werden.

111 Die historischen Entwicklungen hin zum konstitutionellen Verfassungsstaat werden umfassend beschrieben bei: Kriele, Einführung in die Staatslehre, II. Teil, §§24 -78.

112 Die englische Verfassungstradition vollbrachte nur eine mittelbare Beteiligungslösung des Volkes an der Souveränität, in dem sie diese in die Hände dreier Organe legte; die des Königs, der Lords und der Commons. Nur diese drei Organe zusammen konnten einen souveränen Akt erlassen. Der König war „King in Parliament“, dazu: Fleiner-Gerster, Allgemeine Staatslehre, S. 228/229.

den, so ist eine Tendenz unübersehbar: Der Monarch war nicht mehr absolut, nicht mehr Inhaber des summum imperium. Die sich schon frühzeitig in England entwickelnden und später von Frankreich rezipierten parlamentarischen Strukturen standen jedoch vor dem Problem der sowohl physischen als auch politisch fortwirkenden Existenz des Monarchen, die dazu führte, dass bei den Bestrebungen einer demokratischen Partizipation der Stände an der Staatsmacht nicht in einer ‚Stunde Null' begonnen werden konnte. Überall in denjenigen europäischen Nationalstaaten, die in Verfassungsfragen voranschritten, musste der Monarch integriert und eine Kompensation für den Verlust des „summum imperium" gefunden werden. Ein Ausgleich war dafür nötig, dass der gesamte monarchische Apparat innerhalb kürzester Zeit von der Position der „iura maiestatica majora" zurückfiel auf die Ausübung bestimmter Rechte, die an die Mitwirkung der Stände gebunden war.

Die im Rahmen der konstitutionellen Idee für England und Frankreich gefundene Lösung war dergestalt, dem König die vollständige Exekutivgewalt (damals maßgeblich die auswärtige und die militärische Kommandogewalt) zuzuweisen und die gesetzgebende Gewalt den beiden Häusern des Parlaments zusammen mit dem König „zur gesamten Hand" zu übertragen. Der Monarch konnte ohne Zustimmung beider Kammern keine Gesetze kreieren, andererseits war er aber auch nicht verpflichtet, die von beiden Kammern beschlossenen Gesetze zu erlassen[114]. Inwieweit diese monarchischen Beteiligungsrechte an der Gesetzgebung, die tendenziell auch unter der Bezeichnung Gesetzessanktion[115] firmierten, als umfassendes Vetorecht der Krone bezeichnet werden können[116], wird einen wesentlichen Forschungsaspekt darstellen, soll allerdings nicht ad hoc, sondern erst nach einer eingehenden Betrachtung der deutschen Ausprägung des Konstitutionalismus beantwortet werden (Siehe Kapitel B.II. – Die These von der Sanktion als Veto).

cc. Der deutsche Konstitutionalismus

An diesem Punkt der historischen Einordnung der Vetorechte soll nun das Gleis der globaleuropäischen Betrachtungen verlassen und ein dezidiert deutscher Prozess[117] nachgezeichnet werden. Die Notwendigkeit einer diesbezüglich näheren Untersuchung wurde schon in den obigen Ausführungen zu den absoluten Fürstenstaaten angedeutet. Für die Suche nach möglichen Vetostrukturen im Grund-

---

[113] Zumindest galt dies für die erste Nachrevolutionsverfassung von 1791.

[114] Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 232.

[115] In England als *Royal Assent* und in Frankreich als *Consentement royal* bezeichnet – Nachweise dazu bei: Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. II, S. 7.

[116] Vgl. Interpretationsansatz von: *Roman Herzog* in seiner Allgemeinen Staatslehre auf S. 232.

[117] Für die Darstellung des letztlich in der Paulskirchenverfassung mündenden und durch die Französischen Revolutionen sowie den Amerikanischen Unabhängigkeitskampf determinierten historischen Prozesse bis hin zur der Bürgerlichen Revolution von 1848/49 sei beispielhaft verwiesen auf: Weis, Eberhardt, in: Propyläen Geschichte Europas Bd. 4, Der Durchbruch des Bürgertums 1776-1847; sowie auf: Schieder, Theodor, in: Propyläen Geschichte Europas Bd. 5, Staatensystem als Vormacht der Welt 1848-1918.

gesetz und den Verfassungsstrukturen unserer Tage stellt sie sich als essentiell dar. Auch wenn die meisten der hier im Folgenden dargestellten rechtsstaatlichen und tendenziell demokratischen Entwicklungen letztlich nicht nur für Deutschland Gültigkeit haben, sondern auch für die übrigen Staaten Europas und sogar, wie soeben aufgezeigt, dort oftmals im Wesentlichen ihren Ausgangspunkt nahmen, macht der Schwerpunkt dieser Arbeit nun eine Zuspitzung auf das deutsche Verfassungsrecht notwendig.

Für die historische Einordnung muss hier dennoch nochmals klar gestellt werden, dass die konstitutionellen Entfaltungen weder eine singulär deutsche, noch eine explizit nichtdeutsche Entwicklung darstellten. Das, was das Deutschland des 18./19. Jahrhunderts[118] von den übrigen europäischen Nationalstaaten maßgeblich unterschied, war seine föderale Grundstruktur, an deren Bundesspitze zwar ein Quasistaatsoberhaupt stand, dieses jedoch eben gerade nicht die starke Stellung inne hatte, welche der der Monarchen der übrigen Staaten Kontinentaleuropas entsprechend gewesen wäre. Vergleichbar war deren Stellung jedoch mit der der Fürsten, die die deutschen Kleinstaaten regierten.[119] Aus diesen sollte sich nach dem Wiener Kongress das Staatsgebilde „Deutscher Bund“[120] zusammensetzen. Die Verfassungsfrage war also zunächst Angelegenheit der deutschen Einzelstaaten, die, wie oben dargestellt, das monarchisch-absolutistische Prinzip mit ungeteilter Staatsgewalt beim Fürsten, ähnlich vieler sonstiger europäischer Staaten, wählten.

Nicht erst die tendenziell revolutionären Ereignisse[121] von 1848/49, sondern schon die ab 1818 in den süddeutschen Ländern beginnenden Entwicklungen des Vormärzes, führten in den deutschen Fürstentümern dazu, dass eine Entwicklung in Gang gesetzt wurde, die auch für das zersplitterte deutsche Staatsgebiet den Prozess startete, der in einen anfänglichen Verfassungsstaat münden sollte. Dieser rudimentäre Verfassungsstaat konnte sich in Deutschland systembedingt[122] zunächst nur auf Landesebene herausbilden und ist erst von dort aus in die später erlassenen Reichsverfassungen eingegangen. Dabei war jener Verfassungsstaat kein deutsches Eigengewächs, denn die hiesigen revolutionären Geschehnisse wurden maßgeblich verursacht und determiniert durch die oftmals wesentlich

---

118 Den geschichtlichen und politischen Rahmen für das Deutschland des 18./19. Jahrhunderts aus historisch bewertender Sicht nachbildend: Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 18 ff.

119 Eingehende Analysen zum „Zeitalter der Constitutionen“ mit besonderem Augenmerk auf die deutschen Fürstengliederungen sind zu finden bei: Menzel, Landesverfassungsrecht, S. 16-21.

120 Hierzu ausführlich: Kroeschell, in: Deutsche Rechtsgeschichte, Bd. 3, S. 134 ff.

121 Ausführlich zu den hier zugrunde liegenden revolutionären geschichtlichen Ereignissen des Vormärzes und der eigentlichen Märzrevolution: Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 35-57.

122 Mangels Vorhandenseins echter Verfassungsstrukturen, die für alle deutschen Fürstentümer Vorbild und Vorgabe hätten sein können, spielte sich der wesentliche Teil der deutschen Verfassungsentwicklung im 19. Jahrhundert in den Ländern ab. Hier vollzog sich der Übergang von der absoluten Monarchie zum Konstitutionalismus. – Vgl. Peters, in: Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, S. 101.

blutigeren Umwälzungen in Frankreich und die Entstehung der Vereinigten Staaten von Nordamerika.[123]

aaa. Die Ausgestaltung der konstitutionellen deutschen Landesverfassungen

Die Frage der Einführung konstitutioneller Monarchien war nicht nur eine, die ihre Energie aus revolutionären Geschehnissen zog, sondern auch eine, die den kriegerischen Geschehnissen geschuldet war, mit denen Napoleon Europa und damit auch Deutschland überzog. Noch bevor überhaupt gesellschaftliche Gruppierungen in den Fürstentümern den Monarchen dazu drängten politische Partizipation zu gestatten, wurden in der Zeit nach den Befreiungskriegen gegen Frankreich zunächst die „großen" politischen Linien für die kommende Verfassungsstruktur auf deutschem Boden gelegt. Folgende Beschreibung bringt die Geschehnisse auf den Punkt:

„…In bewusstem Gegensatz zu der von vielen damals ersehnten Wiederherstellung des alten Reiches und überhaupt zu jeder staatlichen Einigung Deutschlands […], sprach sich der zwischen der europäischen Koalition und Frankreich geschlossene erste Pariser Frieden vom 30. Mai 1814 über die Zukunft Deutschlands dahingehend aus: ‚les Ètats de l'Allemagne seront indépendants et réunis par un lien fédératif'. Hiermit war von vornherein die Gedankenbasis festgelegt, auf welcher die politische Neugestaltung Deutschlands errichtet werden sollte […] Die Ordnung der deutschen Dinge im Sinne der Bestimmung des Pariser Friedens wurde mit auf die Tagesordnung des im Herbst 1814 eröffneten Wiener Kongresses gesetzt. …"[124]

Französische Ereignisse waren für die deutsche Staatsstruktur ganz offensichtlich nicht nur wegen deren revolutionärer Dynamik befruchtend, sondern auch aufgrund der Realitäten, die dessen kriegerische Akte auf den Schlachtfeldern Europas geschaffen hatten. Der den diesbezüglichen Schlusspunkt setzende Wiener Kongress entschied maßgeblich über die Zukunft Deutschlands im folgenden Jahrhundert. Auf dem „Wiener Kongress" wurde auch die Frage nach der Einführung konstitutioneller Verfassungen in den neu gegliederten deutschen Monarchien eingehend erörtert. Ursprünglich war in Erwägung gezogen worden, den Regierungen diese Änderung des Staatsrechts ihrer Länder zur Bundespflicht zu machen. Im Endeffekt kam es aber im letztgültigen Text der Bundesakte in Art. 13 lediglich zu der farblosen Verheißung, ‚in allen Bundesstaaten wird eine landständische (d.h. repräsentative, konstitutionelle) Verfassung stattfinden'.[125]

---

123 Ausführlich dazu: Maurer, Staatsrecht I, S. 45-52.

124 Vgl. Anschütz, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band, S. 35 ff mit weitergehenden historischen Einordnungen des „Wiener Kongresses" und der Gründung des „Deutschen Bundes".

125 Vgl. A.a.O., S. 42.

Ausgehend hiervon erscheint es als besonders interessant zu untersuchen, in welcher Art und Weise in den deutschen Monarchien die nach den Grundsätzen der „Deutschen Bundesakte" neu geschaffenen Staatsgrundgesetze mit ihren nunmehr repräsentativ-konstitutionellen Wesenszügen Einkehr fanden. In Bezug auf die Vetorechte ist hier insbesondere die neue Beteiligung der Kammern an der Gesetzgebung zu erwähnen. Deren Ausprägungsintensität gilt es nunmehr darzustellen und qualitativ zu werten. Beispielhaft sollen hierfür sowohl die frühen süddeutschen Konstitutionalverfassungen ab 1818 als auch die späteren Verfassungen einflussreicher Staaten Mitteldeutschlands und letztlich Preußens herangezogen werden.[126]

Einer solchen Analyse müssen zunächst noch die folgenden Globaleinordnungen vorangestellt werden:

Die sich in ihrem Gedankengut maßgeblich aus dem französischen Konstitutionalismus speisende deutsche Kleinstaatenvariation verwirklichte einige wesentliche Ideale der französischen Revolutionsbewegungen und des englischen Rule of Law. Daher durfte die dem Monarchen obliegende Exekutive in die Freiheits- und Eigentumssphäre, der nunmehr mit Grundrechten ausgestatten Bürger, nur noch regelnd eingreifen, wenn und soweit sie dazu durch Gesetz ermächtigt wurde[127]. Diese frühe Form des Gesetzesvorbehalts brachte den Monarchen formal in eine Abhängigkeitsstellung zu der, wenn auch nicht immer erst neu gebildeten nunmehr aber mit legislativen Partizipationsrechten ausgestatteten Volksvertretung. Denn ohne eine Ermächtigung war eingriffsartiges Handeln der beim Monarchen verbliebenen Exekutive unmöglich geworden. Jene war allerdings nur in Form eines Gesetzes zu erlangen. Für dessen Beschluss benötigte der Monarch fortan jedoch die Zustimmung des Zweikammerparlaments[128].

Trotz dieses gleichen Ausgangspunktes verwirklichten die nunmehr näher zu untersuchenden Fürstenverfassungen diese deutsche Version des Konstitutionalismus höchst unterschiedlich:

---

[126] Nach den Befreiungskriegen vollzog sich die Verfassungsmetamorphose in drei Wellen. Den Anfang machten die süddeutschen Staaten (Bayern 1818, Baden 1818, Württemberg 1819). Ihnen folgten, nach den durch die französische Juli- Revolution ausgelösten Unruhen, einige mitteldeutsche Staaten (Kurhessen 1831, Sachsen 1831, Hannover 1833). Schließlich zogen nach der aus Frankreich übergreifenden Revolution von 1848 Preußen (1848/1850) und Österreich (1849/1867) nach – Zu den dabei maßgeblich zugrunde liegenden Motiven in ausführlicher Form: Maurer, Staatsrecht I, S. 54 ff.

[127] So beispielhaft in der Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern (v. 26. Mai 1818) in Kapitel IV, § 8.

[128] Das Parlament war jedoch noch kein solches, das nach heutigem modernem Verfassungsverständnis als wirkliche Volksrepräsentation fungierte. Als Gründe für diese Bestandsaufnahme können zum einen das Wahlrecht an sich angeführt werden, denn es galt das Zensuswahlrecht und Frauen war selbst dieses verwehrt. Zum anderen war die aus Wahlen hervorgehende Volksvertretung lediglich die Zweite Kammer, die nur zusammen mit der aristokratischen Ersten Kammer, bestehend aus Repräsentanten des Adels und vom Monarchen frei berufenen Personen, legislativ handlungsfähig war. – Siehe dazu: Maurer, Staatsrecht I, S. 57/58; Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 40.

(1) Verfassung des Königreichs Bayern

Die am 26. Mai 1818 vom Bayrischen König ohne Mitwirkung der Volksvertretung als einseitige gesetzgeberische Anordnung des letzten absoluten Herrschers in Kraft gesetzte Verfassung[129] war noch klar von monarchischer Tradition durchwebt, was sich in der entsprechenden Formulierung in § 1[130] der Verfassungsurkunde erkennen lässt. Dennoch wird für das Königreich eine Zweikammern-Ständeversammlung[131] (später als Landtag bezeichnet) installiert. Deren Bedeutung wird dadurch offenbar, dass ohne die Zustimmung der Stände kein allgemeines Gesetz erlassen werden konnte.[132] Dem König oblag es dabei sowohl die beiden Kammern einzuberufen[133] als diese auch wieder zu vertagen. Insbesondere stand ihm das Recht zu, diese Kammern aufzulösen.[134] Des Weiteren war es der König, der für die Gesetzessanktion verantwortlich zeichnete[135] und ohne den mithin kein Gesetz wirksam wurde.

(2) Verfassung des Großherzogtums Baden

In der durch den Großherzog aufoktroyierten Verfassung[136] des Großherzogtums Baden vom 22. August 1818 fehlte im Vergleich zum Königreich Bayern zwar die klare Stellungnahme zur Monarchie in der Verfassungsurkunde. Vielmehr wurde dem Monarchen die Staatsgewalt nur noch in einschränkenden Formulierungen übertragen, obschon lediglich die Regierungsverantwortung in dynastischer Form organisiert bleiben sollte.[137] Außerdem erfolgte eine explizite Festlegung darauf, dass das Großherzogtum eine ständische Verfassung haben sollte.[138] Auch in Baden oblag es dem Monarchen, die Ständeversammlungen einzuberufen und diese gleichsam aber auch vertagen oder gar auflösen zu können.[139] Des Weiteren gebührte es dem Großherzog, die unter ständischer Mitwirkung kreierten Gesetze

[129] Bayerisches Gesetzesblatt 1818, S. 101 ff.
[130] I. § 1 Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern (v. 26. Mai 1818): „… Das Königreich Baiern … ist ein monarchischer Staat…".
[131] I. § 2 Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern (v. 26. Mai 1818).
[132] VII. § 2 Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern (v. 26. Mai 1818).
[133] VII. § 22 Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern (v. 26. Mai 1818): „Der König wird wenigstens alle drey Jahre die Stände zusammenberufen", (später wird eine Einberufungspflicht aller zwei Jahre verpflichtend festgelegt).
[134] VII. § 23 Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern (v. 26. Mai 1818): „Dem König steht jederzeit das Recht zu, die Sitzungen der Stände zu verlängern, sie zu vertagen oder die gesamte Versammlung aufzulösen.".
[135] VII. § 30 Verfassungsurkunde für das Königreich Bayern (v. 26. Mai 1818): „Der König allein sanctioniert die Gesetze und erläßt dieselben mit seiner Unterschrift und […] der Zustimmung der Stände des Reichs.".
[136] Badisches Regierungsblatt 1818, S. 1425 ff.
[137] § 4 Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden (v. 22. August 1818): „Die Regierung ist erblich in der großherzoglichen Familie…" § 5 „Der Großherzog vereinigt in Sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den in dieser Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus.".
[138] § 6 Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden (v. 22. August 1818).
[139] § 42 Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden (v. 22. August 1818).

zu bestätigen und sie somit wirksam werden lassen.[140] Die in den beiden Parlamentskammern vertretenen Stände konnten allerdings eigenständig kein solches Gesetz initiieren, sondern waren auf eine diesbezügliche Bitte gegenüber dem Monarchen beschränkt, der dann aufgrund ihrer Vorstellung und Beschwerde den Gesetzesvorschlag unterbreiten konnte.[141]

(3) Verfassung des Königreichs Württemberg

Die am 25. September 1819 durch den König Württembergs ausgefertigte Verfassung[142] war die erste in einem deutschen Kleinstaat zwischen Monarch und Volk vereinbarte Verfassung.[143] Der König, in dem alle Rechte der Staatsgewalt vereinten bleiben sollten, der diese aber wie auch schon der Großherzog von Baden nur unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen ausüben konnte[144], war zudem nur in der Lage, Gesetze mit Zustimmung der Ständeversammlungen zu erlassen.[145] Im Königreich Württemberg stand es allerdings allein dem Monarchen zu, die Gesetze einzubringen. An ihn konnte kein solches herangetragen werden und überdies bedurfte es auch seiner Gesetzessanktion.[146] Ferner konnte ohne seine Einberufung der Landtag auch gar nicht tagen.[147] Außerdem stand auch dem württembergischen Monarchen das Recht der Parlamentsvertagung oder gar -auflösung zu.[148]

---

[140] § 66 Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden (v. 22. August 1818): „Der Großherzog bestätigt und promulgirt die Gesetze…".

[141] § 67 Verfassungsurkunde für das Großherzogtum Baden (v. 22. August 1818).

[142] Württembergisches Regierungsblatt 1819, S. 633.

[143] Dieser vermeintliche Kooperationsgeist der württembergischen Krone erfährt eine dramatische Relativierung, wenn man diese Geschehnisse mit den „Hintergrundinformationen" reflektiert, die Anschütz in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band, S. 43 liefert: *„…Äußerlich betrachtet anders als in Bayern und Baden kam die württembergische Verfassungsurkunde vom 25. September 1819 zustande. Sie wurde vom König publiziert nachdem ihr Inhalt mit einer ad hoc im Jahre 1817 zusammenberufenen ‚Ständeversammlung', einer Repräsentation der Landesbevölkerung, vereinbart worden war; sie ist ausgefertigt und verkündet als ein ‚Vertrag' zwischen Krone und Ständen, worin, wie man wohl gesagt hat, der Typus der ‚paktierten' Verfassung zum Ausdruck kommen soll, - im Gegensatz zu den ‚oktroyierten', d.h. von der absoluten Krone einseitig verordneten Staatsgrundgesetzen Bayerns und Badens […]. Dennoch ist die württembergische Verfassung von den Verfassungen Bayerns und Badens staatsrechtlich nicht verschieden, weder in bezug auf ihre Natur noch im Rechtsgrunde ihrer verbindlichen Kraft. […) …denn die Versammlung war eine bloße Notadelversammlung, deren bloßes Dasein und deren Kompetenz die bestehende absolute Monarchie nicht – noch nicht – in eine beschränkte Monarchie verwandelte – eine Versammlung, mit der die noch immer absolute Krone sich umgeben hatte, um sich von ihr über den folgenschweren und unwiderruflichen Schritt vom Absolutismus zum Konstitutionalismus beraten zu lassen. Auch die württembergische Verfassungsurkunde ist sonach von einem bis zu ihrer Unterzeichnung noch absoluten Herrscher aus eigener Machtvollkommenheit erlassen worden, und es gilt auch hier der für alle deutschen konstitutionellen Staatsgrundgesetze zutreffende Satz, daß die Krone nicht auf dem Willen der Verfassung, sondern umgekehrt die Verfassung auf dem Willen der Krone ruht. …"*

[144] § 4 Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg (v. 25. September 1819): „Der König ist das Haupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus. …"

[145] § 88 Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg (v. 25. September 1819): „Ohne Beistimmung der Stände kann kein Gesetz gegeben, aufgehoben oder authentisch erläutert werden.".

[146] § 172 Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg (v. 25. September 1819): „Gesetzes – Entwürfe können nur von dem Könige an die Stände, nicht von den Ständen an den König gebracht werden […] Der König allein sanctionirt und verkündet die Gesetze…".

[147] § 127 Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg (v. 25. September 1819).

[148] § 186 Verfassungsurkunde für das Königreich Württemberg (v. 25. September 1819).

(4) Verfassung des Kurfürstentums Hessen

Im Kurfürstentum Hessen wurde nach den Wirrungen, die die Julirevolution 1830 erzeugte, zwischen dem Landesherrn und den Landständen eine Vereinbarung über die künftige Verfassung[149] getroffen, die dann am 5. Januar 1831 in Kraft trat. In dieser wurde explizit festgehalten, dass die Regierungsform weiterhin monarchisch bleibt und dabei überdies eine ständische Verfassung bestehen soll.[150] Für jegliche Gesetzgebung bedurfte es im Kurfürstentum Hessen der Zustimmung der Standesversammlungen.[151] Anders als im Königreich Württemberg wurde den Ständen dabei auch das Recht zur Gesetzesinitiative zugestanden.[152] Für deren Zusammenkunft zeichnete allerdings der Monarch verantwortlich[153], der gleichsam auch deren Vertagungsmöglichkeit inne hatte und dem ferner das Recht zur Auflösung der Ständeversammlung zustand.[154] Ein Wirksamkeitserfordernis für die Gesetze in Form der Ausfertigung oder Sanktionierung des Gesetzes durch den Kurfürsten war hingegen in der konstitutionellen Verfassung Hessens nicht vorgesehen, vielmehr wurde maßgeblich auf die „Beistimmung" der Ständeversammlungen Wert gelegt. Aus dieser Erkenntnis lässt sich allerdings der Umkehrschluss ziehen, dass ohne „Beistimmung" des Monarchen auch kein Beschluss der Stände Gesetzeskraft erlangen konnte.

(5) Verfassung des Königreichs Sachsen

Die Unruhen in Folge der französischen Julirevolution gingen am industriell geprägten Königreich Sachsen nicht spurlos vorbei, sondern zwangen den dortigen Monarchen zur Beteiligung der Stände an der Macht, was letztlich in die mit Zustimmung der Stände erlassenen Verfassung[155] vom 4. September von 1831 mündete.

Ähnlich wie in Hessen konnte die Krone allerdings dahingehend wirken, dass Sachsen weiterhin ein monarchischer Staat mit dem König als souveränem Oberhaupt blieb. Es ließ sich aber nicht mehr verhindern, dass die Verfassung landständische Strukturen beinhalten sollte.[156] Auch wenn den Ständen und ihrem

[149] Kurhessische Gesetz- und Verordnungs-Sammlung 1831, S. 1 ff.
[150] § 2 Verfassungsurkunde für das Kurfürstentum Hessen (v. 5. Januar 1831).
[151] § 95 Verfassungsurkunde für das Kurfürstentum Hessen (v. 5. Januar 1831): „Ohne ihre [der Stände] Beistimmung kann kein Gesetz gegeben, aufgehoben, abgeändert oder authentisch erläutert werden. Im Eingange eines jeden Gesetzes ist der Landständischen Zustimmung ausdrücklich zu erwähnen.".
[152] § 97 Verfassungsurkunde für das Kurfürstentum Hessen (v. 5. Januar 1831).
[153] § 80 Verfassungsurkunde für das Kurfürstentum Hessen (v. 5. Januar 1831).
[154] § 83 Verfassungsurkunde für das Kurfürstentum Hessen (v. 5. Januar 1831).
[155] Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt 1831, S. 241 ff.
[156] § 3 und 4 Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen (v. 4. September 1831): „Die Regierungsform ist monarchisch und es besteht eine landständische Verfassung. […] Der König ist das souveräne Oberhaupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus…".

Wirkkreis in der Verfassungsurkunde sehr viel Raum gegeben wurde[157], und ohne die Zustimmung der Stände kein Gesetz erlassen werden konnte[158], so war es doch der König der über das alleinige Gesetzesinitiativrecht verfügte.[159] Ferner war der Monarch auch für den Erlass der mit Ständezustimmung ergangenen Gesetze verantwortlich.[160]

Über dieses reine Gesetzeserlassrecht des Königs hinaus wies die sächsische Verfassung noch eine, von den übrigen bisher dargestellten Verfassungen divergierende, Besonderheit auf. Es bestand für den König offenbar die Möglichkeit, seine Nichtübereinstimmung mit einem von den Ständen beschlossenen Gesetz nicht nur durch die Nichtausfertigung kund zu tun, sondern es existierte eine Genehmigungsvoraussetzung.[161] Aus dem Verfassungstext lässt sich lesen, dass wenn die Stände einen Gesetzesvorschlag des Monarchen nicht in der von ihm gewünschten Form beschlossen, konnte er diesem Gesetz seine Genehmigung verweigern. Auf diese Weise verfügte der sächsische Monarch über ein weitgehendes Recht, ihm unliebsame Gesetze der Standesversammlungen zu verhindern. Dieses wog noch schwerer, wenn es im Zusammenhang mit der Voraussetzung gesehen wird, dass die Stände ohne seine Einberufung sich erst gar nicht versammeln konnten[162] und ihm überdies ihnen gegenüber, ein Vertagungs[163]- und Auflösungsrecht zustand.[164]

(6) Verfassung des Königreichs Hannover

Für die Entstehung der Verfassung des Königreichs Hannover lässt sich im Vergleich zu den sonstigen hier dargestellten Verfassungswerken ein dramaturgisch spannender Entwicklungsprozess konstatieren[165], an dessen Ende die Verfassung

---

157 Exemplarisch sei dafür auf die § 78, 79 und 80 Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen (v. 4. September 1831) verwiesen.

158 § 86 Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen (v. 4. September 1831): „Kein Gesetz kann ohne die Zustimmung der Stände erlassen, abgeändert oder authentisch interpretiert werden.“.

159 § 85 Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen (v. 4. September 1831).

160 § 87 Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen (v. 4. September 1831).

161 So heißt es in § 94 Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen (v. 4. September 1831): „Wird ein von den Ständen mit Abänderungen angenommener Gesetzentwurf vom Könige nicht genehmigt, so kann selbiger entweder ganz zurückgenommen, oder vorher noch einmal während desselben Landtags, mit Widerlegungsgründen, in der vorigen Maße, oder auch mit von der Regierung selbst vorzuschlagenden Abänderungen, an die Stände gebracht werden. In beiden Fällen steht der Regierung frei, die unbedingte Erklärung über die Annahme oder Ablehnung desselben zu verlangen.“.

162 § 115 Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen (v. 4. September 1831).

163 § 116 Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen (v. 4. September 1831).

164 § 118 Verfassungsurkunde für das Königreich Sachsen (v. 4. September 1831): „Eigenmächtig dürfen die Kammern weder sich versammeln, noch nach dem Schlusse oder der Vertagung des Landtags, oder Auflösung der zweitem Kammer versammelt bleiben oder berathschlagen.“.

165 Zusammenfassend lässt der Prozess wie folgt darstellen: Die monarchische Verfassung des Königreichs Hannover vom 7. Dezember 1819 (Hannoversche Gesetzessammlung 1819, S. 135 ff) wurde infolge der Unruhen von 1830 aufgehoben, es kam deshalb zu Verfassungsverhandlungen zwischen der Regierung und den Ständen, deren Ergebnis die Verfassung vom 26. September 1833 (Hannoversche Gesetzessammlung 1833, S. 286 ff) war. Nach seinem Amtsantritt 1837 erklärte der neue König Ernst August diese schon relativ konstitutionell geprägte Verfassung allerdings, wegen fehlenden einhelligen Zusammenwirkens der Stände mit dem König,

vom 6. August 1840 stehen sollte. Auch wenn die endgültige hannoveranische Verfassung die ständischen Rechte nicht vollends aushebelte, so lassen sich doch substantielle Verluste am konstitutionellen Charakter gegenüber der ursprünglichen Verfassung von 1833 erkennen. So findet sich in der Verfassung von 1840 nicht mehr die grundsätzlich ständische Konstruktion wieder. Anders als in der Fassung von 1833 wird zwar die ständische Struktur ausdrückliche erwähnt[166], bezeichnenderweise beinhaltete diese dann aber weitaus geringere Einflussmöglichkeiten auf die Gesetzgebung. Im Grundgesetz für das Königreich Hannover von 1833 konnten Gesetze demnach nur mit Zustimmung der allgemeinen Ständeversammlungen erlassen werden.[167]

Dies gestaltete sich in der Verfassung für das Königreich Hannover von 1840 schon substantiell anders. Hier wurden den Landständen lediglich noch Mitwirkungsrechte bei der allgemeinen Gesetzgebung zugestanden.[168] Das ganze Ausmaß der Beschränkung auf ein Mitwirken wird beim Vergleich mit der Steuergesetzgebung ersichtlich, bei welcher der Ständeversammlung die Notwendigkeit ihrer völligen Zustimmung zugestanden wird.[169] Die Stände waren infolgedessen, bei den sowieso schon nur durch den Monarchen einbringbaren allgemeinen Gesetzen[170], beschränkt auf inhaltliche Gestaltungsmöglichkeiten. Ein Zustimmungsrecht, wie es ihnen noch 1833 zustand, existierte nicht mehr. Des Weiteren oblag allein dem Monarchen die Gesetzessanktionsgewalt[171], der ferner auch das Recht zur Auflösung der Landtage hatte, die ohne seine Einberufung ohnedies nicht tagen konnten.[172]

---

für ungültig (Patent über die Aufhebung der Verfassung v. 1. November 1837 [Hannoversche Gesetzessammlung 1837, S. 103 ff]). Dieser Staatsstreich löste den hannoverschen Verfassungskonflikt aus, der in der Folge einige bis heute bekannte Wellen schlug.
Dazu gehörte sowohl das Protestschreiben der „Göttinger Sieben“ an das Universitätskuratorium, in dessen Folge die sieben daran beteiligten Göttinger Professoren durch königliche Verfügung entlassen wurden. Des Weiteren wurde dieser Staatsstreich durch hannoversche Städte wie Osnabrück, unterstützt durch Bayern und Baden, per Verfassungsbeschwerde an den Deutschen Bundestag getragen. Dieser wies allerdings das Verurteilungsansinnen mehrfach ab, womit der Rechtsweg erschöpft war und König Ernst August letztlich obsiegte und mit der neuen Verfassung vom 6. August 1840 (Hannoversche Gesetzessammlung 1840, S. 141 ff) der Verfassungskonflikt beigelegt wurde – zu diesen Geschehnissen ausführlich: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II S. 91-115.

[166] § 4 Verfassungsurkunde für das Königreich Hannover (v. 6. August 1840) „Es besteht im Königreiche eine landständische Verfassung“; Eine vergleichbare Formulierung fand sich im hannoverschen Grundgesetz von 1833 nicht.

[167] § 85 Grundgesetz für das Königreich Hannover (v. 26. September 1833): „Gesetze, welche das ganze Königreich oder den Bezirk mehrerer Provinziallandschaften betreffen, ohne sich lediglich auf specielle Verhältnisse der Provinzen zu beschränken, können nur mit Zustimmung der allgemeinen Ständeversammlung erlassen, aufgehoben, abgeändert oder authentisch interpretiert werden“.

[168] § 113 Verfassungsurkunde für das Königreich Hannover (v. 6. August 1840): „Landesgesetze werden vom Könige unter Mitwirkung der allgemeinen Ständeversammlung erlassen, wieder aufgehoben, abgeändert und authentisch interpretiert. Die Mitwirkung der Stände beschränkt sich auf den wesentlichen Inhalt der Gesetze. …“.

[169] § 114 Verfassungsurkunde für das Königreich Hannover (v. 6. August 1840).

[170] § 119 Verfassungsurkunde für das Königreich Hannover (v. 6. August 1840).

[171] § 7 Verfassungsurkunde für das Königreich Hannover (v. 6. August 1840).

[172] § 105/106 Verfassungsurkunde für das Königreich Hannover (v. 6. August 1840).

Der hannoversche Monarch hatte es infolge des Staatsstreiches geschafft, die ständischen Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung zu marginalisieren und sich überdies ein vollständiges Letztentscheidungsrecht für die allgemeinen Gesetze zu kreieren.

(7) Verfassung des Königreichs Preußen

Spät und erst im Zusammenhang mit den revolutionären Märzbestrebungen von 1848 schafften es auch die preußischen Stände, den Druck auf den bis dahin quasi absolut regierenden König derart zu erhöhen, dass seine Verhinderungstaktik in den sog. Preußischen Verfassungskonflikt[173] führte. An dessen Ende am 5. Dezember 1848 stand eine als konstitutionell zu bezeichnende Verfassung[174], die nach einigen Nachbesserungen in ihrer letztgültigen Fassung vom 31. Januar 1850[175] bis zum Ende des Königreichs Preußen, infolge der Revolution vom 9. November 1918, Bestand haben sollte.

Die Erfolge ständischer Revolutionsbestrebungen in Preußen waren im Bereich liberaler und rechtsstaatlicher Fragen besonders stark ausgeprägt, was sich in einem relativ modernen Grundrechtskatalog niederschlug. Hingegen die Demokratisierungserfolge waren eher rudimentärer Natur. Dem König wurde zwar in der Verfassung von 1850 nur noch explizit die vollziehende Gewalt zugeordnet[176], dennoch verhinderte er, dass, anders als in den meisten übrigen konstitutionellen Verfassungen Süd- und Mitteldeutschlands, die Standesstrukturen ausdrücklich verankert wurden. Die Stände sollten zwar im Rahmen der gesetzgebenden Gewalt in Form der Kammern beteiligt werden, allerdings konnte diese Gesetzgebung nur gemeinschaftlich mit dem König ausgeübt werden.[177] Dabei stand sowohl den Kammern als auch dem König das Recht zu, Gesetze vorzuschlagen, allerdings konnten auch beide die Gesetzesvorschläge der jeweils anderen Instanz von vornherein verwerfen.[178]

Zusammenfassend kann konstatiert werden; der König von Preußen war also weder auf das Recht der Berufung, Vertagung und Auflösung der Ständekammern[179] verwiesen, noch war er lediglich auf ein reines Gesetzessanktionsrecht beschränkt. Vielmehr konnten allgemeine Gesetze im Königreich Preußen nur mit seiner Übereinstimmung erlassen werden.

[173] Zum Preußischen Verfassungskonflikt:: Huber, Verfassungsgeschichte Bd. II, S. 571 ff.
[174] Preußische Gesetzessammlung 1848, S. 375 ff.
[175] Preußische Gesetzessammlung 1850, S. 17 ff.
[176] Art. 45 Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat (v. 31. Januar 1850).
[177] Art. 62 Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat (v. 31. Januar 1850): „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich…“.
[178] Art. 64 Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat (v. 31. Januar 1850): „Dem Könige, so wie jeder Kammer, steht das Recht zu, Gesetze vorzuschlagen. Gesetzesvorschläge, welche durch eine der Kammern oder den König verworfen worden sind, können in derselben Sitzungsperiode nicht wieder vorgebracht werden.“.
[179] Art. 51/52 Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat (v. 31. Januar 1850).

bbb. Zusammenfassende Wertung für die Vetofrage

Für die hier exemplarisch ausgewählten deutschen Fürstentümer und Königreiche des 19. Jahrhunderts kann bezüglich der übrigen, in der Regel politisch weniger bedeutsamen, Kleinstaaten des „Deutschen Bundes" eine gewisse Allgemeingültigkeit in konstitutionellen Verfassungsfragen in Anspruch genommen werden.

Es lässt sich aus dem oben gewonnenen Überblick die Bilanz ziehen, der Monarch in den deutschen Kleinstaaten war zwar weiterhin Staatsoberhaupt und Regierungschef, allerdings nicht länger legibus solutus, sondern nur noch Herrscher unter dem Gesetz. Die monarchische Gewalt war auch in den deutschen Fürstentümern, infolge der revolutionären Dynamiken des Vormärzes und der eigentlichen Märzrevolution 1848/49, nicht mehr unbeschränkt. Die allumfassende autarke Gesetzgebungsgewalt wurde dem königlichen Herrscher entzogen.

Das, was aus dem Überblickvergleich allerdings auch sehr deutlich wird, ist der Umstand, dass die aus Frankreich zunächst in den süddeutschen Raum herüberschwappenden und sich allmählich ausbreitenden Gedanken des Konstitutionalismus in Deutschland vor allem all diejenigen Problembereiche verstärkten, die schon den französischen Konstitutionalismus immer weiter von seinem revolutionären Idealzustand entfernt hatten. In der ersten französischen Nachrevolutionsverfassung von 1791 galt noch die Formel: „Le roi règne, mais il ne gouverne pas – Der König herrscht, aber er regiert nicht". Damit war der König der Nachrevolutionszeit dennoch nicht nur symbolischer Herrscher, sondern zumindest Inhaber der Exekutivgewalt.

Schon für die dann folgende Phase, welche die deutschen Länder nach den Befreiungskriegen maßgeblich verfassungsrechtlich determinierte, galt etwas anderes. Die „Charte constitutienelle" von 1814 wurde schon wieder durch einen autarken französischen König im Rahmen einer sich selbst beschränkenden absoluten Monarchie erlassen.

Es war daher in den deutschen Ländern kein Gegensatz, sondern konsequente Fortsetzung französischen Zeitgeistes, wenn der Landesmonarch weiterhin wirklicher Herrscher und Inhaber der Staatsgewalt blieb. In allen deutschen Staaten war die Vorstufe der konstitutionellen Staatsordnung die absolute Monarchie. Und eben diese absolute Monarchie ordnete sich in Deutschlands Fürstenländern kraft ihrer unbeschränkten gesetzgeberischen Machtfülle lediglich dem konstitutionellen Zeitgeist unter.

Bei aller Verschiedenheit des Verlaufs im Einzelnen, erscheint der Übergang zur konstitutionellen Ordnung in den Ländern Deutschlands, analog der französischen Charte von 1814, als freischöpferische Tat, als Selbstbeschränkung der absoluten Monarchie.[180] Gesetze bedurften zwar der Zustimmung der Stände (lediglich das Königreich Hannover fiel auch hier in der konstitutionellen Qualität ab). In Bayern und Baden, aber auch später in Preußen, konnten die Stände zwar ei-

[180] Vgl. Anschütz, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band, S. 43.

genständig Gesetzesvorschläge einbringen. Schon in Württemberg, mit der ersten gemeinsam mit dem Volk vereinbarten und mithin vermeintlich konstitutionellsten aller konstitutionellen Verfassungen, konnten Gesetzesentwürfe allerdings nur vom Monarchen an die Legislative getragen werden. Der umgekehrte Gesetzesinitiativweg war versperrt. Daneben gestattete, das in allen Verfassungen ausnahmslos beim Monarchen angesiedelte Auflösungsrecht, diesem gegenüber den Ständeversammlungen unmittelbaren Druck auf die Volksvertretungen auszuüben, da deren Auflösung begründungslos erfolgen konnte. Zum anderen oblag ihm außerdem die Ausfertigungsfunktion bezüglich der Gesetzesbeschlüsse. Dem Monarchen stand es also auch in den streng konstitutionell ausgestalteten Länderverfassungen stetig frei, ohne nähere Begründung oder Konditionierung durch verfassungsrechtliche Vorgaben, die Kammern im Falle missliebigen legislativen Gebarens aufzulösen beziehungsweise deren Ergebnisse einfach nicht auszufertigen.[181]

Letztlich wird aus den Betrachtungen der ersten deutschen konstitutionellen Verfassungen deutlich: Egal in welcher Intensität die parlamentarische Komponente an der Gesetzgebung partizipieren konnte, ohne die Zustimmung des Königs wurde in den konstitutionellen Kleinstaaten Deutschlands kein Gesetz erlassen. Es oblag ihm zumindest immer ein Letztentscheidungsrecht, welches ihn in die Position brachte, jedes ungewollte Gesetz verhindern zu können.

Es mag sein, dass die konstitutionellen Einwirkungen in die Verfassungen der deutschen Kleinstaaten dem liberalen Gedankengut der französischen Revolutionsbewegungen Raum und Platz gaben und hierdurch Grundrechte und rechtsstaatliche Prinzipien manifest verankert wurden, für die Staatsstruktur änderte sich im Grundsatz jedoch nichts Wesentliches. Im Antagonismus zwischen den aufstrebenden Ideen eines demokratischen Parlamentarismus und den Selbsterhaltungskräften des monarchischen Prinzips hatte es letzteres vorläufig geschafft, seine dominierende Stellung im nunmehr liberaleren[182], weil an Bürgerrechten reicheren, Verfassungssystem der deutschen Fürstentümer zu erhalten. Als fundamentales Ergebnis der oben vorgenommenen Untersuchungen muss festgestellt werden: Der konstitutionelle Monarch war und blieb in den Fürstentümern und Königreichen des Deutschen Bundes, Inhaber der Gesetzgebungsgewalt.[183] Er

---

[181] *Bluntschli* fasst jene staatsorganisatorische Grundstruktur, die allen konstitutionellen Ländern gemein war, gleichsam treffend wie metaphorisch zusammen, wenn er schreibt: *„…Dem König als dem Haupt des gesetzgebenden Körpers kommen regelmäßig folgende Befugnisse ausschließlich zu: 1. Die Einberufung der Kammern und die Versammlung des gesetzgebenden Körpers. […] 2. Die Schließung (Prorogation) und die Auflösung (Dissolution) der Kammern. Die Vertagung im engeren Sinn (Ajournement), d.h. die Verschiebung einer Versammlung innerhalb der nämlichen Sitzungsperiode von einem Tag auf einen anderen, steht oft nicht bloss dem König, sondern auch den einzelnen Kammern selber zu. Die Schließung beendigt eine Sitzungsperiode, die Auflösung hebt die Kammern selbst auf. …"* siehe Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, S. 106-108.

[182] *Ellwein*, stellt in: Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, S. 50, zu den vermeintlichen Liberalisierungserfolgen in den deutschen Ländern viel sagend fest: *„…Und nur zu gerne haben sich die süddeutschen Fürsten als die väterlichen Behüter des Liberalismus feiern lassen, auch wenn ihre Motive ganz anderswo zu suchen waren. …"*

[183] Hierzu in bezeichnender Art und Weise, *Bluntschli*, in: Allgemeines Staatsrecht, S. 56: *„…Soll der gesetzgebende Körper das ganze Volk darstellen, so muss in ihm das Oberhaupt des Staates, der Regent, die nämliche Stellung haben, welche dem Haupte in dem Körper, dem Regenten in dem Volke gebührt, d.h. die oberste und entscheidende. …"*.

war der dominierende Bestandteil der Legislative, die ohne seine Zustimmung nicht stattfand. Das sich in Frankreich und England durchsetzende Prinzip der Gesetzgebung „zur gesamten Hand“[184], in welchem die Gesetze durch übereinstimmende Beschlüsse der aristokratisch beherrschten Adelskammer und der demokratisch gewählten Volkskammer zustande kamen und dem König die abschließende Aufgabe der Sanktion zugewiesen war, konnte in Deutschland erst später Platz greifen. Für die frühen konstitutionellen Staatsgrundgesetze galt: Der deutsche Fürst als Inhaber der Gesetzgebungsgewalt sah sich zwar mit Anfeindungen seiner Stellung durch die mit demokratischer Energie ausgestatteten aufstrebenden Ständeversammlungen konfrontiert, dennoch war die deutsche Form der konstitutionellen Monarchie, die sich vor allem in Süddeutschland gern am französischen Konstitutionalismus maß, in den meisten Staaten nicht über einen Scheinkonstitutionalismus[185] hinausgekommen.

Die positiven Entwicklungen hin zu mehr Partizipation der sonstigen gesellschaftlichen Akteure fallen nur deshalb besonders ins Auge, da die Ständestrukturen gegenüber dem Absolutismus ein Aufblühen bisher unbekannten Ausmaßes erlebten. Dies war aber mehr der vorherigen Ständeunterdrückung im absoluten Fürstenstaat geschuldet als einer besonderen und machtvollen Stellung im Konstitutionalismus.[186]

Es lässt sich also erkennen, dass in der Frühform des Konstitutionalismus in den süd- und mitteldeutschen Kleinstaaten der Monarch seine zentrale Stellung inmitten des Gesetzgebungsprozesses nicht verloren hatte und er weiterhin die Gesetze erließ.[187] Auch nach den revolutionsbedingten Angleichungsprozessen in Preußen[188] ab 1848/49 war dies faktisch nicht anders.[189] Eines konnte somit allen

---

Morlok und *Krüper* beschreiben (in anderem Zusammenhang) diese monarchisch determinierte Legislativstruktur rückblickend und im Vergleich zum modernen Parlamentarismus heutiger Prägung wie folgt: *„…Das Parlament war historisch zunächst ein gesellschaftlich rückangebundener ‚Störfaktor' im monarchisch bestimmten Staat. Später wuchs dem Parlament dann die Funktion zu, die Regierung durch ihre Kreation demokratisch zu legitimieren und solchermaßen institutionalisierte politische Macht zu kontrollieren. …“* – Vgl. Morlok/Krüper, in: NVwZ 2003, 573.

[184] Entsprechend beschrieben in: Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 232 – Wichtig ist hierbei auch der Umkehrschluss der Gesetzgebung „zur gesamten Hand“: Es oblag den Monarchen Englands und Frankreichs hierdurch gerade kein alleiniges Gesetzgebungsrecht mehr.

[185] v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 150.

[186] Vgl. Ellwein, Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, S. 51, 54.

[187] Diese Bestandsaufnahme lässt sich nicht nur allein am Verfassungstext der konstitutionellen Länderstaatsgrundgesetze festmachen, sondern auch das tendenziell verfassungsverletzende Gebaren der Regierungen muss gewichtet werden. So schreibt *Ellwein*, Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, S. 68: *„…Die dualistische Einstellung wurde natürlich durch die unerquicklichen politischen Verhältnisse nur bestärkt. Auch die Regierungen waren ja nicht bereit, ehrlich konstitutionell zu regieren, und schalteten die Landtage noch weit mehr aus, als es die Verfassungen vorsahen. …“*

[188] Diesen zähen, vom König immer wieder verschleppten, Verfassungsprozess in Preußen beschreibt ausführlich – Anschütz, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band; S. 44-47.

[189] Es mag sein, dass im einschlägigen Schrifttum zum konstitutionellen Staatsrecht der Ländermonarchien des Öfteren weitaus euphemistischere Darstellungen zu finden sind; so schreibt *Bluntschli*, in: Allgemeines Staatsrecht, S. 56: *„…Schon der Modus tenendi parliamentum enthält das alte Rechtssprichwort: ‚Rex est caput, principium et finis parliamenti – Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich von dem Könige, der Kammer der Pairs und der Kammer der Delegierten ausgeübt' Auch die meisten neueren Verfassungen, welche auf dem System der konstitutionellen Monarchie beruhen, schreiben die gesetzgebende Gewalt dem Könige und den Kammern zu. …“*

Staatsgrundgesetzen als Gemeinsamkeit attestiert werden: Die in ihnen manifestierte starke Stellung des Monarchen als Dreh- und Angelpunkt der Gesetzgebung machte einen vetogleichen Einspruch systemtheoretisch unnötig. Ein solcher hätte sich ja nur gegen seine eigenen Beschlüsse richten können. Das Dazwischentreten einer exekutiven Instanz, die in der Tradition des tribunizischen Vetos legislative Beschlüsse obsolet werden lassen könnte, lässt sich dem konstitutionellen Verfassungsverständnis der deutschen Fürstentümer zu jener Zeit demgemäß noch nicht entnehmen. Insoweit können dem konstitutionellen deutschen Staatsrecht noch keine fundamentalen Veränderungen gegenüber dem fürstlichen Absolutismus entnommen werden. Es wird allerdings deutlich, dass der Vetogedanke zu einer Art Lackmustest für die konstitutionelle Qualität der Verfassungen taugen könnte.

Das, was gemeinhin in der staatsrechtlichen Literatur des Konstitutionalismus als Vetorecht beschrieben wurde, ist somit nicht vielmehr, als die essentielle Beteiligung des Monarchen an der Gesetzgebung im Fürstenland. Wann auch immer im einschlägigen damaligen Schrifttum dargelegt wurde, dass dem Landesherrn ein Veto zustand, muss dem entgegen gehalten werden: Die von den Landständen gefassten Beschlüsse erhielten ihre verbindende Kraft zwar nur durch die landesherrliche Genehmigung. In dieser Genehmigung war jedoch nur ein Akt der Zustimmung zu finden und kein Veto i.S.d. historischen Herleitung aus dem tribunizischen Recht des römischen Volkstribunats. Für dergleichen fehlte es dem konstitutionellen Gesetzgebungswesen, dominiert von einem Fürsten, der in Personalunion als monarchischer Zustimmungsgeber und Normsetzer handelte, schon an der Instanzenverschiedenheit.

ccc. Gründe fehlender Vetostruktur im deutschen Konstitutionalismus

Der Befund[190], dass, anders als im sonstigen konstitutionellen Europa, in den deutschen Fürstentümern die alleinige Gesetzgebungsgewalt beim Monarchen

---

Zweifelsohne ist dies eine richtige Widergabe insbesondere der preußischen Konstitution. Das, was aber nicht übersehen werden darf, ist die faktische Folge der ausdrücklichen und ultimativen Monarchenbeteiligung am Normsetzungsprozess. Ein Gesetz bedurfte eben nicht nur der Zustimmung der Ständeversammlungen, sondern auch der des Fürsten. Die Argumentation über das dem englischen Staatsrecht entlehnte Sprichwort, erscheint auf dem Papier stimmig, verfehlt aber in einer nicht über die Kinderschuhe hinaus gekommenen deutschen Version ihre Wirkung. Das Überstülpen konstitutioneller Beschränkungen der Exekutivspitze ohne entwickelte parlamentarische Tradition, wie sie das englische Staatsrecht aufwies, wirkt letztlich nur als Placebo.

190 Diesen dramatischen Befund des Abfallen des damals noch jungen Reformprozesses in den deutschen Ländern, weg von den allgemeinen Demokratisierungstendenzen Westeuropas hin zu einem quasi autonomen Weg, beschreibt *Ellwein*, in: Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, S. 59/60, auf das Dramatischste: *„…In Deutschland ist kein Bruch der Entwicklung erfolgt. Der absolute Monarch hat es verstanden, die Staatseinheit zu verwirklichen und den Ständen, soweit überhaupt, einen Bereich zuzuweisen, in denen sie ungefährlich für die fürstliche Autorität waren. Überdies wurden in die ständischen Gerechtsame eine ganze Reihe von Klauseln eingefügt, die geeignet waren, die absolut dominierende Stellung des Fürsten zu sichern und zu betonen. Von hier aus geht eine Entwicklung hinüber zu den ersten Verfassungen, die als Verfassungen organisatorisch und in vielen Einzelheiten durchaus zum westeuropäischen Verfassungstyp gehörten, sich von ihm aber als Verfassungen des monarchischen Prinzips mit landständischer Tradition und in diese eingebaut mit besonderer Sicherung der fürstlichen Stellung unterschieden. Damit war die Trennung von der westlichen Entwicklung vorbereitet. Die autonome Stellung des*

verblieb und mithin dieser zentral am Gesetzgebungsverfahren teilnahm, was für ihn in der Konsequenz ein externes Veto ausschloss, ist nur ein Aspekt des zu eruierenden Befundes. Der zweite Teil einer derartigen Erörterung muss sich indessen der Frage stellen, warum im Konstitutionalismus keine andersartigen staatsorganisationsrechtlichen Strukturen geschaffen wurden, welche einen Vetoeinsatz exekutiver Instanzen ermöglicht hätten. Damit steht die Frage nach den diesbezüglichen Gründen hierfür im Raum. Es bietet sich an, diese Frage vor einer Veto-Untersuchung der zukünftigen Reichsverfassungsstrukturen zu beantworten, da hierdurch die Verschiedenartigkeiten des deutschen Kleinstaaten-Konstitutionalismus zu dem der Reichsebene evidenter zutage treten werden.

Für eine Beantwortung dieser Fragestellung wird man nicht umhinkommen, die Feststellung hervor zu streichen, dass zur gleichen Zeit Frankreich[191] bereits eine konstitutionelle Verfassung besaß, in der das Volk den „pouvoir constituant" darstellte. Wie schon angedeutet, verliert sich nach der Julirevolution auch in den französischen Verfassungen dieses zentrale Moment der Volkssouveränität. Alle folgenden Verfassungen hatten, wie diejenigen in den deutschen Kleinstaaten, bis zur Revolution von 1918, eine scharfe Ausprägung des monarchischen Elements. Vom Gedanken an Volkssouveränität sollte in keiner mehr die Rede sein, was dazu führte, dass auch die verfassunggebende Gewalt stetig beim Monarchen lag.[192] Es war dieser fehlende Aspekt der Volkssouveränität, der systembedingt zu fehlender Parlamentssouveränität führte. Die Standesversammlungen gründeten weder in der verfassunggebenden Gewalt des Volkes noch kannte die Verfassung selber überhaupt die politische Gleichheit aller Staatsbürger. Das gesamte Staatswesen beruhte auf dem fortdauernden monarchischen Prinzip[193]. Es verwundert

Staates blieb in Deutschland gewahrt. Das Ergebnis der Verfassungsentwicklung unter diesen Voraussetzungen läßt sich etwa so umreißen: Nach Aufbau und Anlage hält sich die Verfassung an die französischen Vorbilder, sie behandelt also nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung nacheinander die Stellung des Monarchen und die Gesetzgebende Körperschaft, teilweisen wird auch die richterliche Gewalt besonders aufgeführt. Durch das monarchische Prinzip werden aber alle aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung fließenden Beeinträchtigungen der fürstlichen Gewalt wieder beseitigt. Dem Fürsten wird stets das alleinige Recht auf die Verwaltung und die Führung des Heeres zugesprochen. Er allein ernennt die Minister. Außerdem ist er an der Gesetzgebung so beteiligt, daß man von einem Übergewicht sprechen kann. Kein Gesetz kommt ohne seine Zustimmung zustande. […] Im Ganzen war von der Gesetzgebung her der Fürst sehr frei gestellt, jedenfalls konnte im Vormärz regiert werden, ohne daß man die Zustimmung des Landtages brauchte…".

191 So enthielt die erste französische konstitutionelle Nachrevolutionsverfassung von 1791 eine ausdrückliche Festlegung auf das Prinzip der Volkssouveränität: *„…le principe de toute souveraineté réside dans la Nation".*

192 Vgl. Ellwein, Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, S. 48/49: *„…Ausgangspunkt aller Gewalt im Staate sollte nicht das Volk, sondern allein der Fürst sein, in dessen Person auch die Einheit des Staates verkörpert wird. Der Anteil der Volksvertretung bei der Gesetzgebung beruht demnach auf einer freiwilligen Selbstbeschränkung des Monarchen. […] Nach 1831 hatten schon die meisten deutschen Länder Verfassungen […] Sie alle waren Verfassungen des monarchischen Prinzipes, das als Interpretationsgrundlage so der Gegenpol zur Volkssouveränität und zur Gewaltenteilung wurde. …"*.

193 Zur näheren Deutung des *„Monarchischen Prinzips"* in den Reichsfürstentümern sei hier exemplarisch auf die entsprechende Staatslehre Preußens verwiesen, wie sie einer deren renommiertesten Lehrer *Schulze*, in: Das Preussische Staatsrecht I. Band, S.152/153 darstellte: *„...Der Monarch ist somit nicht Staatsdiener […], nicht höchster Beamter, wie der Präsident einer Republik, nicht bloss Chef der Exekutive, wozu ihn die französische Revolution stempeln wollte (»la nation veut, le roi fai«), sondern Inhaber der Staatsgewalt aus selbständigem Recht, eigenem Rechte. […] Das monarchische Prinzip nach seinem richtigen Verständnisse, nicht in seiner tendenziösen Verdrehung, wie es zu Zeiten des Bundes im Sinne des Absolutismus ausgebeutet wurde, verlangt nur, dass die gesammte Staatsgewalt, dem Rechte der Innehabung nach, in der Person des Staatsoberhauptes vereinigt bleibe, dass keine Funktion der Staatsgewalt von dem monarchischen Mittelpunkt losgelöst werde, dass in*

daher nicht, dass der König Träger aller Staatsgewalt blieb und den Repräsentativeinrichtungen nur bestimmte Mitwirkungsrechte zu Teil wurden, was dazu führte, dass in Wahrheit allein der Monarch regierte, wenn auch selbstbeschränkt durch die Konstitution. Es konnten sich unter diesen Weichenstellungen zwar neben dem Monarchen parlamentarische Institutionen[194] durchsetzen, deren Befugnisse bei der Gesetzgebung und Regierungskontrolle auch wachsen sollten. Dennoch war dem System der deutschen Kleinstaatenverfassungen ein autarker Parlamentarismus fremd.

Diese Erkenntnis erstaunt nicht, wenn man zugrunde legt, dass sich eine parlamentarische Demokratie unter dem Vorbehalt des „pouvoir constituant" des Königs wesentlich von der parlamentarischen Demokratie auf der Grundlage des Volkes als verfassunggebender Gewalt unterscheidet. Der Monarch als Souverän ist ständig präsent und handlungsfähig, er legt sich mit der Verfassung zwar eine Selbstbeschränkung auf, aber er behält das Recht, diese Verfassungsmauern auch wieder niederzureißen. Die Verortungsfrage der verfassunggebenden Gewalt kristallisiert somit deutlich den zentralen Aspekt heraus: Zwischen der konstitutionellen und der absoluten Monarchie besteht nur ein gradueller, kein prinzipieller Unterschied. Greifbar wird diese Nuance strukturell nur in dem Punkt, dass anders als in der absoluten Monarchie, der Staat und das Staatsoberhaupt auseinander treten und keine Ganzheit mehr bilden.

Die verbleibende Verortung der verfassunggebenden Gewalt wurde mithin zum Menetekel des deutschen Konstitutionalismus, der nicht loskam vom monarchischen Prinzip. Dieses steht jedoch seit jeher unauflöslich in einer Konstellation der Inkompatibilität zum Parlamentarismus. Das fortwirkende monarchische Prinzip führte dazu, dass der Monarch der deutschen Kleinstaaten die Rechtfertigung für sein Handeln weiterhin in sich selbst trug. Sie wurde ihm Kraft seiner Stellung zuteil und ist ihm weder durch die Verfassung noch durch das Volk oder Dritte eingeräumt. Der Monarch war nicht Herrscher auf dem Boden der Verfassung, sondern vor der Verfassung, die Verfassung war daher nicht Grundlage der Herrschaftsgewalt des Königs, sondern nur deren Beschränkung. Damit war der Monarch selbst die verfassunggebende Gewalt, also „pouvoir constituant" und nicht bloß verfasste Gewalt, „pouvoir constitué".

Im Hinblick auf die Stellung des Volkes und der Volksvertretung lässt sich zusammenfassend sagen: Während Volk und Volksvertretung für jedes politische

allen staatliche Dingen nichts ohne und nichts gegen den Willen des Monarchen geschehen könne. Dem richtig verstandenen monarchischen Prinzip widersprechen daher Einrichtungen, wie das s.g. suspensive Veto oder Bestimmungen, welche den Monarchen rechtlich zwingen seine Minister zu entlassen, wenn sie im Abgeordnetenhause in der Minorität bleiben, ja selbst theoretische Sätze, welche die Selbständigkeit der königlichen Gewalt verleugnen, wie z.B. »alle Gewalten gehen vom Volke aus«; sehr wohl aber verträgt es sich damit, dass der König bei der Ausübung der verschiedenen Funktionen der Staatsgewalt an gesetzliche Bestimmungen und an die Mitwirkung anderer, in ihrer Sphäre selbständige Organe gebunden ist, sodass sein Wille erst dadurch zum vollendeten Staatswillen ergänzt wird. […] Somit ist heut zu Tage die in der Person des Staatsoberhauptes vereinigte, in ihrer Ausübung gesetzlich bestimmte und an die Mitwirkung anderer selbständiger Organe gebundene Staatsgewalt das Grundprinzip der deutschen Monarchie überhaupt, wie des preussischen Königthums insbesondere. …".

194 Zu dieser Zeit bezeichneten die Verfassungen der Fürstentümer diese noch als *Landstände* (siehe Verfassungsvergleich unter B.I.3.cc.).

Handeln eines verfassungsrechtlichen Titels bedurfte[195], trug der Monarch diesen Titel, also die Berechtigung zum Handeln, in sich selbst.

Der deutsche Konstitutionalismus stand mithin von Anfang an in einem Gegensatz zur anschwellenden demokratischen Bewegung, die vom Grundgedanken der Volkssouveränität ausgeht. Die nicht zugunsten des Volkes beantwortete Grundfrage nach dem „pouvoir constituant“ machte diesen staatsrechtlichen Dualismus zwischen dominierender monarchischer und demokratischer Herrschaftsform erst möglich. Nicht umsonst wird der Konstitutionalismus als Heuchelei und Illusion, basierend auf einem vermeintlichen Kompromiss zwischen Krone und Nationalrepräsentation, angesehen.[196] *Ernst-Wolfgang Böckenförde* fasst die Problematik zugespitzt dergestalt zusammen:

„*…So fehlte der deutschen konstitutionellen Monarchie jene geschichtliche Legitimität, die als eigene politische Formkraft monarchisches und demokratisches Prinzip hätte relativieren und einer höheren Einheit hätte einfügen können. Damit zeigt sich noch einmal, daß die Verbindung von monarchischem und demokratisch-repräsentativem Prinzip in einem sogenannten konstitutionellen System keine eigene politische Form begründen, sondern, prinzipiell betrachtet, nur den Übergang zur demokratischen Ordnung der Freiheit und Gleichheit regeln konnte.*
Mit dieser Feststellung ist keineswegs ein ‚historisches Urteil‘ über die deutsche konstitutionelle Monarchie gesprochen. Sie soll mit ihrer Kennzeichnung als Übergangs- und Zwischenzustand nur an ihren eigenen geschichtlichen Ort gestellt werden. Gerade daß sie ein verfassungsrechtliches Gehäuse bereitstellte, das einen kontinuierlichen Übergang vom monarchischen in das demokratische Zeitalter ermöglichte ohne einen revolutionären Bruch und ohne Entartung nach Art der restaurierten oder der Juli-Monarchie in Frankreich, läßt die besondere geschichtliche Bedeutung erkennen, die ihr zukommt. Die darin gelegene Chance wurde freilich nur zu einem Teil realisiert. Denn die Einsicht in die geschichtliche Notwendigkeit, die mit dem Übergangscharakter der konstitutionellen Monarchie gegeben war, blieb den handelnden Zeitgenossen zumeist verborgen. Sie handelten mehr gegeneinander aus antithetisch verstandenen, ideologisch unterbauten Positionen von ‚Monarchie‘ und ‚Volkssouveränität‘ – als miteinander und versäumten jene Überleitung von Tradition in Fortschritt, die von den Zeichen der Zeit gefordert war. …“[197]

Als wesentlicher Grund für dieses deutsche ‚Monstrum‘ im Strudel des Dualismus grundverschiedener Zeitgeiste muss wohl zudem das Scheitern der Französischen Revolution angesehen werden, in dessen Folge sich das deutsche Bürgertum entweder als unwillig oder gar als unfähig zur Revolution erwies[198]. Das Scheitern der

195 „*…Die Volksvertretung soll nicht selbst regieren, aber sie soll durch wirksame Befugnisse die Regierung im volksthümlichen Sinne beeinflussen und bestimmen, sie soll die Vermittlerin zwischen Herrscher und Beherrschten bilden… […] Ihre Wirksamkeit kann nur mit königlicher Autorität begonnen und beendet werden »Rex est caput, principium et finis parliamenti«…* “; so Schulze, in: Das Preussische Staatsrecht I. Band, S. 568.

196 v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 30.

197 E.-W. Böckenförde, Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: Conze, Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, S. 91/92.

198 Hierzu in bestechender Schärfe – Kriele, Einführung in die Staatslehre, S. 274/275: „*…Es gehört im 18. Jahrhundert zum Wesen des Rechtstaates deutscher Prägung, dass er mit dem Grundprinzip des Absolutismus vereinbar ist. Insofern*

Revolution in Frankreich lähmte nicht nur derartige Tendenzen in den deutschen Fürstentümern, sondern ließ auch den ihm innewohnenden zentralen Aspekt der Volkssouveränität erst einmal wieder von der Bühne der Verfassungsgeschichte abtreten. Der Gedanke der Volkssouveränität musste nämlich auf französischem Boden schon als vermisst angezeigt werden, noch bevor er in Deutschland überhaupt hätte Wurzeln schlagen können. Nach der Überwindung des nach 1793 über das junge Revolutionsfrankreich hineinbrechende bonartistische Cäsarentum mit seiner monarchisch-militärischen Autokratie fehlte es auch in der folgenden französischen Verfassung schon wieder am Gedanken einer Volkssouveränität. *Anschütz*[199] fasst jene Verfassungsentwicklungen wie folgt zusammen:

„…Der in die absolute Vollgewalt seiner Vorjahren restituierte König Louis XVIII. gibt Frankreich am 4. Juni 1814 eine konstitutionelle Verfassung, genannt ‚Charte constitutionelle'. Er gibt, verleiht sie aus königlicher Machtvollkommenheit und prägt ihr unzweideutig ihren rechtlichen und politischen Charakter auf: den einer Selbstbeschränkung der absoluten Monarchie. Diese Selbstbeschränkung ist freilich eine unwiderrufliche; ihr Inhalt und Richtmaß sind die Forderungen der konstitutionellen Theorie: […] Aber dieses Richtmaß ist nur insoweit befolgt, als es verträglich erscheint mit der Beibehaltung der unverrückt monarchischen Grundstruktur des Staatsrechts. Das Prinzip der ‚Volkssouveränität' ist in der Charte nicht aufgenommen, vielmehr stillschweigend verworfen und der König zum Träger der Staatsgewalt erklärt. Konsequenz dieses Grundrisses ist, daß die Ausübung der Staatsgewalt präsumtiv allein der Krone zusteht… […] Dieser Typus [gemeint ist das sog. ‚monarchisch-konstitutionelle Prinzip' von 1814] …baut den konstitutionellen Staat auf, nicht als halbe Demokratie, sondern als ganze Monarchie. …“

Im Angesicht dieses verloren gegangenen französischen Drehmoments verwundert es nicht, dass sich die deutschen Fürsten offenbar nicht vom Atem der Revolution verfolgt sahen. Der fehlende französische Revolutionsesprit hatte zur Konsequenz, dass die deutschen Monarchen eher zum Verfassungsplacebo als zum vollständigen Tabula rasa gewillt waren. Den Rahmen für diesen Verfassungs-

unterscheidet sich der deutsche Begriff des Rechtsstaates fundamental von dem angelsächsischen Begriff des Rule of Law. Die konstitutionelle Monarchie die sich im Laufe des 19. Jahrhunderts durchsetzt, war kein Verfassungsstaat im Sinne der Rule of Law; denn sie stand unter dem Vorbehalt des monarchischen »pouvoir constituant«. […] Zu den Ursachen für die Verspätung des demokratischen Verfassungsstaates auf der Grundlage des »pouvoir constituant« des Volkes in Deutschland gehört wesentlich das Scheitern der Französischen Revolution im Jahre 1792. […] die französische Revolution ist in der deutschen Öffentlichkeit mit großer Aufmerksamkeit, mit gespannten Erwartungen und Hoffnungen begleitet worden. Um so tiefer war die Enttäuschung nach dem Scheitern der Ideen 1789 im Jahre 1792: Die souveräne Erhebung über das Recht und der daraus folgende Terror lösten auf allen Seiten gleichermaßen Abscheu und Empörung aus. Die Idee eines auf Menschenrechten gegründeten Verfassungsstaates blieb zwar im deutschen Bürgertum lebendig. Aber seine Verwirklichung wäre nur durch die revolutionäre Inanspruchnahme des demokratischen »pouvoir constituant« denkbar gewesen – und vor dieser Konsequenz schreckte man lange Zeit zurück. Man wollte eine Verfassung, aber nicht vom Volk beschlossen, sondern von den Fürsten gewährt, oder zwar vom Volk beschlossen, aber nicht gegen den Willen der Fürsten durchgesetzt. Man wollte mit anderen Worten, die Ideen der französischen Revolution ohne Revolution verwirklichen. Eine an den Monarchen gerichtete Bitte des Volkes auf Verfassungsgewährung bedeutet, den »pouvoir constituant« des Monarchen ausdrücklich anzuerkennen, und solange das Volk solche Bitten äußerte, war es nicht verwunderlich, dass die Monarchie den »pouvoir constituant« weiterhin für sich in Anspruch nahm. …“.

[199] Vgl. Anschütz, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band, S. 41/42.

bluff[200] bildeten die Art. 13 der „Deutschen Bundesakte“[201] und Art. 57 der „Wiener Schlussakte“[202]. In jenen Normen wurde der dualistische Zwiespalt, der sich zwischen dem Prinzip der Monarchie und dem der sog. Volkssouveränität auftat, in unübersehbarer Deutlichkeit offenbar. Deutsche Länderverfassungen der damaligen Zeit trugen diesen unentschiedenen Konflikt in sich, was ersichtlich wird, wenn man das Grundansinnen der landständischen Verfassungen destilliert. In der staatswissenschaftlichen Literatur[203] der damaligen Zeit wird dies folgendermaßen beschrieben: Es ging darum das monarchische Prinzip zu wahren, man glaubte jedoch, dass dies nur in einer ständischen Verfassungsform möglich sei, die freilich mehr oder weniger den modernen Zuständen angepasst werden müsste. Allerdings wurde bei der übereifrigen Inkorporation französischer Verfassungsideale in Gänze übersehen, dass den deutschen Fürstentümern eine vergleichbare staatsphilosophische Untermauerung vollkommen fehlte. In der Folge waren es gerade die Missdeutungen der französischen Revolution, welche sich in den o.g. Rahmennormen manifestierten. Die falsche Gleichung ständisch und repräsentativ verhielten sich gleichsam zueinander, wie die monarchische Souveränität zur Volkssouveränität, sollten als unrichtig verstandene revolutionäre Schlussfolgerungen zunächst in die süddeutschen Konstitutionen einwandern und von dort aus kaskadenartig ihren Fehlercode in die übrigen pseudo-konstitutionellen Verfassungen implementieren.

Da, anders als im englischen Parlamentarismus, der beschriebene Dualismus nicht konsequent zugunsten des parlamentarischen Faktors verschoben wurde, wird in diesem Kontext erklärlich, dass die einzelnen Landesverfassungen gar nicht anders strukturiert sein konnten, als dem Monarchen die volle Gesetzgebungsgewalt unter lediglich kosmetischer Beteiligung der Stände zu gewähren.[204] Eine Landesverfassung, die dem Monarchen einen derartig zentralen Aspekt seiner Souveränität genommen hätte, wäre nicht im Einklang zu Art. 13 „Deutschen

[200] Die konkrete Ausgestaltung des Verfassungsbluffs im deutschen Länderkonstitutionalismus lässt sich anhand der obigen Darstellungen zu den einzelnen Länderverfassungen der deutschen Fürstentümer nachvollziehen.

[201] § 13 Deutsche Bundesakte, in: Corpus Juris Confoederationis Germanicae Bd. 2, S. 1 ff: „In allen Bundesstaaten wird eine Landständische Verfassung statt finden.“.

[202] § 57 Schlussakte der Wiener Ministerkonferenzen zur Ausgestaltung der Deutschen Bundesakte, in: Corpus Juris Confoederationis Germanicae Bd. 2, S. 101 ff *„Da der deutsche Bund, mit Ausnahme der freien Städte, aus souveränen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesamte Staats-Gewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverän kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.“*.

[203] Vgl. dazu die umfänglichen Darstellungen und Analysen von *Hintze*, Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung (1911), in: Hintze, Staat und Verfassung, S. 366-368, der beispielhaft jene fehlerhaften Ansätze und Entwicklungen bei der Entstehung der konstitutionellen Länderverfassungen darstellt.

[204] Diese Erkenntnis, im Rahmen seiner Darstellungen der staatsrechtlichen Analysen von Robert von Mohl:, im Vergleich zum englischen Verfassungssystem hervor streichend: *Ellwein*, Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, S. 76: *„…Auf dem Kontinent hat man das parlamentarische System Englands nicht angenommen. Recht und Politik der kontinentalen Repräsentativstaaten beruhen auf dem monarchischen Prinzip. ‚Die Staatsgewalt nach ihrem ganzen Begriffe und in vollständiger Fülle steht dem erblichen Fürsten aus eigenen, angestammten Rechte zu. Er hat zwar in ihrer Ausübung nicht nur die positiven Vorschriften der konkreten Landesgesetze, sondern auch überhaupt die Grundsätze des Rechtsstaates einzuhalten; allein innerhalb dieser Schranken und dieser Richtung handelt er nach seiner persönlichen Ansicht.'….“*.

Bundesakte“ und Art. 57 „Wiener Schlussakte“ stehend gewesen. Zugespitzt kann sogar formuliert werden, dass den Ländern die Bundespflicht auferlegt wurde, in ihren konstitutionellen Verfassungen nicht den Boden des monarchischen Prinzips zu verlassen.

Diese Melange verschiedenartiger historischer und rechtlicher Determinationen verhinderte gleichsam das Erblühen vermeintlicher Vetostrukturen. Die fehlende Volkssouveränität in den deutschen Länderstaatsgrundgesetzen kann als Menetekel des Brachliegens eines echten Konstitutionalismus im Sinne der ersten französischen Nachrevolutionsverfassung angesehen werden. Der Umstand ihres Fehlens wird durch das Nichtvorhandensein von Vetorechten wie ein Indikator angezeigt.

Dennoch will *Roman Herzog*[205] Vetorechte schon in dem Umstand erkannt haben, dass der Gegensatz zwischen Krone und Bürgertum aufgehoben werden sollte und der Monarch für den Verlust der Gesetzgebungsmacht an die Parlamentskammern eine Kompensation in Form eines autarken Letztentscheidungsrechts über die Gesetzessanktion erhielt, welches er als *Vetorecht* bezeichnet. Inwieweit sich diese Gedanken als tragfähig erweisen, um für die deutsche Entwicklung hin zum Verfassungsstaat von einer Wiederkehr der Vetorechte sprechen zu können, müssen die im weiteren Verlauf erfolgenden Erörterungen zur Gesetzessanktion und die Untersuchungen zum Gewaltenteilungscharakter der monarchischen Zustimmungsvorbehalte erweisen.

4. Inkarnationsansätze auf Reichsebene

Die konstitutionelle Verfassung deutscher Prägung, als Verfassungstyp, beruhend auf einem Kompromiss zwischen dem überkommenden monarchischen Axiom und dem neu aufkommenden demokratisch-parlamentarischen Prinzip, konnte zwar die liberalen und rechtsstaatlichen Ideen der revolutionären Bestrebungen des 19. Jahrhunderts auffangen und integrieren, eine wirklich vom Staatsoberhaupt independente Gesetzgebung vermochte sie nicht zu kreieren. Vielmehr bedeutete die Mitwirkung der Repräsentationsorgane zunächst nicht mehr als nachgeordnete Funktionsbeteiligung[206], die Gesetzgebungsgewalt oblag weiterhin originär dem Landesherrn.[207]

Der Deutsche Bund, der sich aus den monarchisch dominierten Ländern mit ihren konstitutionell beschränkten Herrschern zusammensetzte, war allerdings weder Staat noch Bundesstaat, er war lediglich ein Staatenbund im Nachklang des Wiener Kongresses als Vereinbarung souveräner Fürsten und der freien Städte

---

205 Herzog, in: Maunz/Dürig GG Bd. III, Art. 20, Rn 39 (I) und Rn 11 (V).
206 Bauer, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. 2, Art. 82, Rn 1.
207 Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 82, Rn 1.

geschaffen und sich nach staatenbündischen Prinzipien strukturierend.[208] An sich hat er als staatsrechtliches Oberkonstrukt für die Weiterentwicklung des nationalen Verfassungsrechts, vor allem aus demokratischer und rechtsstaatlicher Sicht, so gut wie nichts beigetragen.[209] Untermauern lässt sich diese Erkenntnis damit, dass die bündischen „Spielregeln“, enthalten in der Bundesakte, kein fundiertes Verfassungsgebilde darstellten. Verfassungsstrukturell galt die Zielformulierung aus Art. 6 Abs. 2 des Pariser Friedens: „Les États de l' Allemagne seront indépendants et unis par un lien fédératif“.[210] Keiner, weder die Großmächte noch die deutschen Fürsten selber, wollte nach den Befreiungskriegen an die Idee eines einheitlichen Deutschen Reiches anknüpfen. In der Folge vollzogen sich alle revolutionsgeprägten verfassungsrechtlichen Strukturentscheidungen hin zum Konstitutionalismus zunächst in den deutschen Einzelstaaten. Der Deutsche Bund konnte seinem Zweck nach zwar zur Umsetzung außenpolitischer Entscheidungen verbindlich Recht setzen, die Deutsche Bundesakte enthielt darüber hinaus jedoch keine wesentlichen bundesstaatlichen Regeln für die allgemeine Gesetzgebung auf Reichsebene.

Vetorechtsbetrachtungen mussten sich dementsprechend für den deutschen Raum bis hierher zunächst auf den Länderkonstitutionalismus beschränken, in welchem ein Vetorecht des Monarchen systembedingt keinen Platz greifen konnte, da dieser auch nach der Überwindung des Absolutismus, weiterhin autarker Inhaber der Gesetzgebungsgewalt blieb.

Für die Inkarnation des tribunizischen Vetos der Römischen Republik in Fragen der Gesetzgebung sollte das Entstehen einer nationalstaatlichen Verfassunggebung auf Reichsebene förderlich sein. Eine wesentliche Antriebsfeder darf in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben: Die Entwicklung einer Reichsverfassung war im Deutschland des 19. Jahrhunderts unmittelbar mit der Frage der nationalen Einheit verknüpft.[211] Mit dem Startschuss zur nie wirksam gewordenen Frankfurter Paulskirchenverfassung[212] kann der Beginn eines Prozesses[213] konstatiert werden, der in seinem Schlusspunkt ein einheitliches Deutsches Reich hervorbringen sollte, das mit der Verfassung von 1871 eine Bundesverfassung vorwies, welche insbesondere in Fragen des Bundesstaatsprinzips mit seinen Regelungen über die Abgrenzung von Bund und Ländern, dem heutigen Grundge-

---

208 Zur Entwicklungsgeschichte des „Deutschen Bundes“: Huber Verfassungsgeschichte Bd. I, S. 543 ff.
209 Maurer, Staatsrecht I, S. 48 Rn 29.
210 „Die Staaten Deutschlands sollen unabhängig und durch ein föderatives Band vereinigt sein“.
211 Ismayr, Das politische System Deutschlands, in: Die politischen Systeme Westeuropas, S. 445.
212 Prägnante Darstellungen zum verfassungshistorischen Kontext der Paulskirchenverfassung sind zu finden bei: Menzel, Landesverfassungsrecht, S. 21-24.
213 Zu den komplexen für die Verfassungsentwicklung auf Reichsebene bedeutsamen Entwicklungen von der Entstehung der Frankfurter Paulskirchenverfassung, über deren Ablehnung 1849 durch den König von Preußen (Friedrich Wilhelm IV.), die Gründung des Norddeutschen Bundes 1867, bis hin zur Kaiserproklamation von Wilhelm I. 1871 im Spiegelsaal von Versailles zusammenfassend: Maurer, Entstehung und Grundlagen der Reichsverfassung von 1871, FS für K. Stern, 1997, S. 29 ff; Huber Verfassungsgeschichte Bd. 2, S. 595 ff, S. 817 ff, 842 ff; Nipperdey, Deutsche Geschichte 1800-1866, S. 598 ff; Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 257-297.

setz in der Tendenz ähnlich war.[214] Dieses Deutsche Reich in den Parametern von 1871 basierte letztlich auf übereinstimmenden Beschlüssen der konstitutionellen Fürsten[215] sowie deren Volksvertretungen und beruhte somit staatsrechtlich auf monarchisch-dynastischer Grundlage mit entsprechend demokratischem Anstrich. Es verwundert deshalb auch nicht, dass die Verfassungsstruktur auf Reichsebene grundsätzlich erst einmal weitgehend den Vorstellungen konstitutionellen Staatsrechts entsprach. Sie bildete in ihrer Endversion den Versuch, den in den Ländern entwickelten Konstitutionalismus auf das Reich zu übertragen.[216] Ein elementarer Aspekt darf jedoch nicht übersehen werden: Faktisch handelte es sich bei diesem Unterfangen anfänglich gerade nicht um eine Entwicklung, die die deutschen Ländermonarchen initiierten, denn diese konnten mit ihrem Kleinstaatenkonstitutionalismus, gedeckt durch die Deutsche Bundesakte, sehr gut leben.

Vielmehr war es ein revolutionärer Prozess von „unten", der in seinen Endausläufern unter dem Namen „Frankfurter Paulskirchenversammlung" firmierte. Durch diesen von den französischen Verfassungsidealen geprägten Reichsverfassungsentwurf, der erstmals vom Bürgertum und seinem Wunsch nach nationaler Einheit ausging, wurden in das konstitutionelle Verfassungsverständnis Elemente eingeführt, die wie Fremdkörper in die bisher praktizierten deutschen Versionen eindrangen. Gerade jene Veränderungen sind es jedoch, welche für das hier zu bearbeitende Forschungsfeld der exekutiven Vetorechte aufs Äußerste interessant sein werden.

Vorausschickend kann festgestellt werden: Die bürgerliche Revolution, welche sich in Form der Paulskirchenversammlung eine „Revision der Bundesverfassung auf wahrhaft zeitgemäßer und nationaler Grundlage"[217] zur Aufgabe gestellt hatte, legte den Keim zur Parlamentarisierung[218]. Von den Folgen dessen Ausschlagens sollte sich in der weiteren Entwicklung das monarchische Element nicht mehr erholen. In dem Moment wo sich das deutsche Bürgertum ein Herz nahm und dem Monarchen, die verfassunggebende Gewalt entriss, war das ‚Sterbeglöcklein' des Konstitutionalismus kleindeutscher Prägung geläutet.

Diese Entwicklung sollte jedoch keinen homogenen Verlauf nehmen. Die Irrungen die jenen begleiteten, spiegeln sich maßgeblich auch in der Vetofrage wider.

---

214 Maurer, Staatsrecht I, S. 60 Rn 52/53.

215 Neben den konstitutionellen Fürstentümern existierten nur noch die drei Stadtrepubliken Hamburg, Bremen, Lübeck.

216 Maurer, Staatsrecht I, S. 64 Rn 61.

217 Zit. nach Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 595.

218 Zusammenfassende Beschreibungen des Weges zur ersten echten nationalen Parlamentarisierung in Form der Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche, in: Hübner, Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 37/38 – *„… Dieser Weg zur Frankfurter Paulskirche begann mit einer Versammlung von 51 demokratischen und liberalen Politikern vornehmlich aus dem süddeutschen Raum am 5. März 1848 in Heidelberg. Die Versammelten erklärten die Einberufung ‚einer in allen deutschen Landen nach der Volkswahl gewählten Nationalvertretung' für 'unaufschiebbar, sowohl zur Beseitigung der nächsten inneren und äußeren Gefahren, wie zur Entwickelung der Kraft und Blüthe deutschen Nationallebens…".*

a. Wiedergeburt in der Paulskirchenverfassung

aa. Die bürgerliche Revolution als Geburtshelfer

Ohne die weit reichenden Debatten zu vielen Verfassungsfragen[219] der ersten Reichsverfassung zu verkennen, sollen diese den allgemeinen historischen Erwägungen anderweitiger Publikationen überlassen bleiben und sich an dieser Stelle auf die politischen Friktionen beschränkt werden, welche die Paulskirchenverfassung für die Frage der Vetoexistenz bereithält. Für genau diese Problemstellung offenbarte die Frankfurter Reichsverfassung[220] vom 27. März 1849 nämlich einige sehr interessante Erscheinungen.

Neben der Wiederholung bekannter Prinzipien des Konstitutionalismus im Text des Verfassungsentwurfes, statuierte dieser eine im Vergleich zu den bisherigen Länderkonstitutionen revolutionär erscheinende umfassende Beschlusskompetenz des in Staatenhaus und Volkshaus gegliederten Reichstags.[221] Mit § 80[222] wies der Entwurf zwar allein dem Kaiser als Staatsoberhaupt[223] das Initiativrecht zur Gesetzgebung zu, sah seine Einflussnahme aber auf eine gemeinschaftliche Gesetzgebung mit dem Reichstag beschränkt. Die Verfassung entzog dem Kaiser also das Prärogativ in der Gesetzgebung. Demgegenüber wies § 101[224] der Paulskirchenverfassung dem Staatsoberhaupt jedoch eine gänzlich neue Stellung zu. Diese Regelung bot die Möglichkeit exekutiv-monarchischer Einflussnahmen auf den nunmehr beim Parlament angesiedelten Gesetzesbeschluss. In der Konsequenz führte diese Verfassungsvorgabe jedoch dazu, dass ein Reichstagsbeschluss ohne die Zustimmung des Staatsoberhauptes erst dann Gesetz werden konnte, wenn der Reichstag in drei unmittelbar aufeinanderfolgenden Sitzungsperioden denselben Beschluss unverändert fasst.

---

219 Insbesondere sei hier auf die historisch zweifelsohne bedeutsame Leistung des Frankfurter Vorparlaments als konstituierender Versammlung hingewiesen, einen 59 Paragraphen umfassenden Katalog mit „Grundrechten des deutschen Volkes“ (Reichsgesetz, betreffend die Grundrechte des deutschen Volkes vom 27. Dezember 1848 – Reichsgesetzblatt 1848, S. 49-60) auszuarbeiten. Mit der Feststellung dieser Grund- und Freiheitsrechte sollte eines der beiden großen Revolutionsideale (neben der Einheit Deutschlands) verwirklicht werden.

220 Verfassungsentwurf der Nationalversammlung für das Deutsche Reich v. 28.03.1849, in: Reichsgesetzblatt 1849, S. 101.

221 §§ 85 und 100 Verfassungsentwurf der Nationalversammlung für das Deutsche Reich v. 28.03.1849: „Der Reichstag besteht aus zwei Häusern, dem Staatenhaus und dem Volkshaus“, „Ein Reichstagsbeschluß kann nur durch die Zustimmung beider Häuser gültig zu Stande kommen“.

222 § 80 Verfassungsentwurf der Nationalversammlung für das Deutsche Reich v. 28.03.1849: „Der Kaiser hat das Recht des Gesetzesvorschlags. Er übt die gesetzgebende Gewalt in Gemeinschaft mit dem Reichstage unter den verfassungsgemäßen Beschränkungen aus. …“.

223 Die Rolle des Staatsoberhaupts sollte nach § 68 des Verfassungsentwurfes einem der deutschen Fürsten übertragen werden, der dann gemäß § 70 den Titel *„Kaiser der Deutschen“* tragen sollte. Am 28. März 1849 wählte die Nationalversammlung den preußischen König zum Kaiser.

224 § 101 Verfassungsentwurf der Nationalversammlung für das Deutsche Reich v. 28.03.1849: „Ein Reichstagsbeschluß, welcher die Zustimmung der Reichsregierung nicht erlangt hat, darf in derselben Sitzungsperiode nicht wiederholt werden. Ist von dem Reichstage in drei sich unmittelbar folgenden ordentlichen Sitzungsperioden derselbe Beschluß unverändert gefasst worden, so wird derselbe, auch wenn die Zustimmung der Reichsregierung nicht erfolgt, mit dem Schlusse des dritten Reichtages zum Gesetz. …“.

Was anhand dieser Grundparameter der Paulskirchenverfassung konstatiert werden muss, ist, dass anders als in den Kleinstaatenverfassungen nicht mehr der Monarch mit Zustimmung der Parlamente die allgemeinen Gesetze erlassen können sollte, sondern vielmehr der Gesetzesbeschluss allein den beiden Häusern des Parlaments zugewiesen wurde. Auf diesen Normsetzungsbeschluss konnte der Kaiser als exekutives Staatsoberhaupt nur noch in den durch die Reichsverfassungen vorgegeben Bahnen Einfluss nehmen, also in Form der Initiative und einer dreimaligen Zurückweisung. Der Monarch auf Reichsebene sollte somit im Entwurf der Paulskirchenverfassung nicht nur keine zentrale Stellung im Gesetzgebungsprozess zugesprochen bekommen, sondern gleichsam ohne Gesetzgebungsgewalt an sich auskommen müssen. Für die Reichsebene war also vorgesehen, nicht mehr den Kaiser als Dreh- und Angelpunkt der Gesetzgebung auszugestalten, sondern, anders als in den Fürstenländern, die beiden Häuser des Parlaments in diese Position zu bringen. Über diese fundamentalen Kompetenzverschiebungen konnte auch nicht die Formulierung in § 80 der Paulskirchenverfassung hinwegtäuschen, nach der eine gemeinsame Wahrnehmung der Gesetzgebung zwischen Kaiser und Reichstag vorgesehen war.

Dem Reichsstaatsoberhaupt wurde zwar die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt in Gemeinschaft mit den beiden Parlamentshäusern zugestanden. Der fundamentale Unterschied zu den sonstigen monarchischen Möglichkeiten auf föderaler Ebene wird besonders im Vergleich zum § 62[225], der zur gleichen Zeit entstehenden preußischen Verfassungsurkunde, deutlich. In dieser wird ausdrücklich festgelegt, dass zum Beschluss eines Gesetzes die Übereinstimmung des Monarchen mit den Landständen erforderlich sein sollte. Es bedarf keiner tiefenscharfen Analyse der beiden Formulierungen, um feststellen zu können, dass mit der gemeinschaftlichen Ausübung der Gesetzgebungsgewalt dem Staatsoberhaupt auf Reichsebene nicht dieselbe Position eingeräumt wurde, wie den Landesmonarchen. Zwischen der Erforderlichkeit der Zustimmung und einer überwindbaren Zustimmungshürde besteht ein gravierender qualitativer Unterschied. Jene damit verbriefte Mitwirkung für den „Kaiser der Deutschen" in Gesetzgebungsfragen wäre letztlich beschränkt gewesen auf die Gesetzesinitiative und die Möglichkeiten nach § 101 den Reichstagsbeschluss vorübergehende zu suspendieren.

Jenes letztgenannte Recht ist für die hier anzustellenden Betrachtungen jedoch von höchstem Interesse. Der Kaiser hätte mit diesem Verfassungswerk die Möglichkeit bekommen, zumindest aufschiebend einem Gesetz entgegentreten zu können. Diese Konstellation wurde möglich, da er die Prärogative im Gesetzgebungsprozess verlor. Die historischen Motive, aufgrund derer das Staatsoberhaupt auf Reichsebene das substantielle Gesetzgebungsrecht erst gar nicht zugewiesen bekam, immerhin ein Recht, das sich die Monarchen der konstitutionellen Fürs-

[225] Art. 62 Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat (v. 31. Januar 1850): „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich…".

tentümer niemals freiwillig hätten nehmen lassen, sind wohl in den föderalen Ängsten vor Machtverlusten an eine zu unitaristische Reichsspitze zu suchen. Desgleichen erkannte die Nationalversammlung aber wohl auch die machtstrukturelle Problematik, ein monarchisches Staatsoberhaupt vollständig von der Gesetzgebung zu entfernen ohne dafür Ausgleich zu schaffen. Daher kreierte sie für die Position des kaiserlichen Staatsoberhauptes ein staatsorganisationsrechtliches Novum. Mit § 101 des Paulskirchenverfassungsentwurfes wurde dem Monarchen erstmals ein exekutives Recht des Dazwischentretens, das zumindest hemmend wirken konnte, zugestanden, obwohl er nicht mehr Träger der Gesetzgebungsgewalt war. Die Tragweite dieses Vetos wird besonders deutlich im Zusammenhang mit anderen, dem Kaiser zugewiesenen Rechten. *Ernst Rudolf Huber*[226] fasst die möglichen praktischen Dimensionen äußerst anschaulich zusammen, indem er schreibt:

„…Ein Reichstagsbeschluss, dem der Kaiser widersprochen hatte, durfte zwar in derselben Sitzungsperiode nicht wiederholt werden. Fasste der Reichstag jedoch in drei aufeinanderfolgenden Sitzungsperioden denselben Beschluss, so erlangte dieser, auch wenn der Kaiser an seinem Widerspruch festhielt, mit dem Ende der dritten Sitzungsperiode Gesetzeskraft. Die Überwindung des kaiserlichen Vetos *war dem Parlament damit allerdings schwer gemacht. Es konnte zwei bis drei Jahre oder länger dauern, bis der Reichstag sich durch dreimaligen Beschluss über den Regierungseinspruch hinwegsetzen vermochte. Überdies hatte der Kaiser die Möglichkeit den dritten Beschluss durch die Schließung oder Auflösung des Volkshauses nach § 79 der Reichsverfassung abzuwenden. …“*

Es wird deutlich, dass dieses avisierte Einspruchsrecht des Kaisers, wie es die Paulskirchenverfassung vorsah, zwar nicht allumfassend und unbedingt war, aber es wäre zumindest bei konspirativer Anwendung ein durchschlagkräftiges exekutives Veto gewesen.

bb. Der streitbehaftete Entwicklungsprozess

So diametral die Staatsorganisation auf Reichsebene zu den Konstitutionen auf Länderebene stand, so gravierend und substantiell waren auch die Beratungen, die zu diesem Ergebnis führten. Es ist nicht übertrieben zu behaupten, dass die Konzeption der Beziehung zwischen den beiden Häusern des Parlaments und dem monarchischen Staatsoberhaupt, zu den evidentesten Problemen der gesamten Verfassunggebung in der Paulskirchenversammlung gehörten. Die Fragestellung nach einem unbedingten oder aufschiebenden Veto des Kaisers war in der Folge einer der Hauptstreitpunkte.[227]

---

226 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 2, S. 787.

227 Diesen Hauptstreitpunkt in der Verfassunggebung zur Paulskirchenverfassung nachzeichnend: Hübner, Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 39-45.

Der gesamte, sich mit dieser Problemstellung beschäftigende Prozess wurde zum einen geprägt durch nationalstaatliche Erwägungen und zum anderen durch die Ausklammerung der Entscheidung zugunsten eines parlamentarischen Regierungssystems. Da die Klärung der Vetofrage vermeintlich erfolgsträchtiger war, entschieden sich die beteiligten Interessenfraktionen der Verfassungsversammlung dafür, zunächst die Vetofrage zu beantworten, anstatt sich mit der eigentlich erstrangigeren Frage des Regierungssystems auseinander zu setzen.

Bezüglich des damit bewusst hervorgekehrten Hauptstreitpunktes, ob dem Monarchen ein allumfängliches Vetorecht in der Gesetzgebung zugestanden werden sollte, herrschte ein unübersichtliches Durcheinander der Erwägungen und Standpunkte[228], die maßgeblich durch die politischen Einstellungen der „Linken", „Rechten" und der „Mitte" determiniert waren. Diese zentrale Kontroverse lässt sich wie folgt zusammenfassen: Nur die politischen Flügel von rechts und links hatten annähernd abschließende Auffassungen zum Vetoproblem. Die Ersteren, als Anhänger eines starken monarchischen Prinzips, machten sich für ein unbedingtes Vetorecht des Staatsoberhauptes im Gesetzgebungsverfahren stark. Letztere lehnten das Vetorecht schon aus grundsätzlichen Erwägungen ab, da sie einer starken volksgewählten Repräsentation das Wort redeten und die Exekutive rein auf die Ausführung des legislativen Willens beschränken wollten. Insbesondere die politische Mitte, maßgeblich vertreten durch die Liberalen, war in jener Frage uneins. Die Grundtendenz zur Bejahung des Vetos in allumfänglicher Form, war dabei geleitet von dem Ziel, die bürgerliche Freiheit am ehesten durch ein System der Gewaltenteilung zu schützen, in welchem dem Reichsoberhaupt ein Einspruchsrecht gegenüber den Parlamentsbeschlüssen zukommen sollte.

Eine Dynamik gänzlich außerhalb staatsorganisationsrechtlicher Erwägungen gewann die Vetofrage jedoch erst durch die Fragestellung des Umfangs der Deutschen Nation.[229] Es stand diesbezüglich eine „großdeutsche Lösung" inklusive der österreichisch-habsburgischen Monarchie und Ungarns oder eine „kleindeutsche Lösung" im Raum.[230] Auch wenn sich die Vetofrage auf den ersten Blick mit der des Nationenumfangs thematisch nicht wirklich zu überschneiden scheint, so wurde sie doch aus taktischen Erwägungen zum Zwecke der Mehrheitsfindung damit verbunden. Insbesondere die ablehnende Haltung Österreichs zur sog. „großdeutschen Lösung" katalysierte die Entwicklungen in der Nationalversammlung. Es fanden sich nunmehr Mehrheiten zugunsten der „kleindeutschen Lösung", was wiederum gleichsam die Abkehr vom umfassenden monarchischen Prinzip bedeutete und somit die Tür zur Einführung eines lediglich hemmenden

[228] Die unterschiedlichen Sichtweisen auch durch entsprechende authentische Redebeiträge der politischen Fraktionen in der Paulskirchenversammlung umfassend darstellend: Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 2, S. 786 ff.

[229] Jener sog. ‚Kampf um die Einheit der deutschen Nation' inkl. des „Simon-Gagern-Pakts" findet sich all umfassend dargestellt bei: Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 2, S. 791-816 – Die Inkludierung der Vetofrage in die Debatten zur Einheit der Nation lässt sich wieder finden in: Wigard, Verhandlungen der deutschen Nationalversammlung Bd. 8 S. 6033.

[230] Vgl. Anschütz, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band, S. 49.

und bedingten Vetos in § 101 Paulskirchenverfassung für das Staatsoberhaupt öffnete. Dem Parlament sollte also grundsätzlich das Recht zur Gesetzgebung zugestanden werden, hierfür bekam das monarchische Staatsoberhaupt eine diesbezügliche Suspendierungsmöglichkeit. Dieses Vetozugeständnis sollte der Preis sein, der an die bisher „großdeutsch" denkenden Teile der Nationalversammlung für diesen fragilen Kompromiss zu zahlen war.

Jener Mittelweg wirkte sich auch auf die in der Verfassung vorgesehenen Möglichkeiten aus, diese ändern zu können. Nicht nur bezüglich der „einfachen" Gesetzgebung, sondern auch für die verfassungsändernden Gesetze war in der Frankfurter Nationalversammlung das monarchische Veto umstritten. Es ging auch hier weniger um das grundsätzliche Zugeständnis eines derartigen Einspruchsrechts, sondern vielmehr um die Dimension eines solchen. Umstritten war also, ob es ein vollumfängliches absolutes oder nur suspensives Veto sein sollte. Noch vielmehr als bei der „einfachen" Gesetzgebung erschien die Beantwortung der Frage nach der Vetodimension eine Art Systementscheidung zu sein. Die Anhänger der konstitutionellen Elemente in der avisierten Reichsverfassung sahen in der absoluten Ausgestaltung des Vetorechts ein wesensmäßiges Erfordernis. So kann das Zitat eines Abgeordneten[231] der verfassunggebenden Versammlung hier als sinnbildende Zusammenfassung der Gesamtproblematik bei der Entscheidung für das suspensive Veto gewertet werden:

„…wir würden einen Fürsten auf Kündigung annehmen, denn es brauchen nur die beiden Häuser dreimal zu beschließen, es soll kein Fürst mehr sein, wir wollen Republik haben, so ist der Kündigungsbeschluß fertig. Ich frage Sie, meine Herren, glauben Sie wirklich, daß ein regierender deutscher Fürst die Kaiserwürde auf Kündigung annehmen würde…?"

Trotz des pathetischen Ansatzes, den die Anhänger eines möglichst starken absoluten Vetos wählten, wurde auch das Recht des Monarchen, gegenüber Verfassungsänderungen seinen Einspruch einzulegen, nur suspensiv ausgestaltet. Der diesbezügliche § 196 Paulskirchenentwurf[232] enthielt in der Beschlussfassung der zweiten Lesung, anders als noch nach der ersten Lesung, kein absolutes Veto des kaiserlichen Staatsoberhauptes mehr.

Im Ergebnis lässt sich dementsprechend festhalten, dass der erste Reichsverfassungsentwurf sowohl für die allgemeine Gesetzgebung als auch für die Verfassungsänderungsgesetze ein Vetorecht des künftigen Kaisers vorsah. Dieses sollte

---

231 So die Zitierung des Abgeordneten Plathner in: Wigard, Stenographischer Bericht, S. 4989.

232 § 196 Verfassungsentwurf der Nationalversammlung für das Deutsche Reich v. 28.03.1849: „…Abänderungen in der Reichsverfassung können nur durch einen Beschluß beider Häuser und mit Zustimmung des Reichsoberhauptes erfolgen. Zu einem solchen Beschluß bedarf es in jedem der beiden Häuser: 1) der Anwesenheit von wenigstens zwei Drittel der Mitglieder; 2) zweier Abstimmungen, zwischen welchen ein Zeitraum von wenigstens acht Tagen liegen muß; 3) einer Stimmenmehrheit von wenigstens zwei Drittel der anwesenden Mitglieder bei jeder der beiden Abstimmungen. Der Zustimmung des Reichsoberhauptes bedarf es nicht, wenn in drei sich unmittelbar folgenden ordentlichen Sitzungsperioden derselbe Reichstagsbeschluß unverändert gefaßt worden ist. …".

zwar nicht allumfänglich ausgestaltet sein, sondern von den Parlamentskammern überwunden werden können, dennoch aber faktisch die Möglichkeit enthalten, den Gesetzgebungsprozess an- oder gar aufzuhalten. Die kommenden Betrachtungen werden sich maßgeblich mit den Fragen der allgemeinen Gesetzgebung beschäftigen, da letztlich nur hierfür eine weiterführende Vetodebatte verifizierbar ist.

b. Versandende Strukturen in der Reichsverfassung von 1871

aa. Das Scheitern der Paulskirchenverfassung

Der Entwurf zur Frankfurter Paulskirchenverfassung stellte nicht nur einen unitarisch-föderativen Kompromiss dar, sondern kann für die hier aufgeworfene Fragestellung der Vetorechte auch als erste Verfassung gewertet werden, in welcher dem Staatsüberhaupt als exekutiver Instanz[233] im Gesetzgebungsverfahren ein Recht des Dazwischentretens eingeräumt wurde, obwohl daran kein aktiver Teilnahmepart mehr für die Regierung vorgesehen war. Diese Frankfurter Verfassungskonstruktion kann für die deutsche Reichsebene mithin zu Recht als Wiege bezeichnet werden, in der die tribunizische Vetoidee tatsächlich ihre Inkarnation erlebte. Dennoch war diesem Vetospross der frühe Kindstod beschieden. Mit der Ablehnung der Kaiserwürde[234] durch den König von Preußen Friedrich Wilhelm IV. am 03. April 1849 war der Traum eines deutschen Nationalstaates zunächst ausgeträumt und mit ihm auch die Wiedergeburt eines real existierenden Vetos des Staatsoberhauptes fürs Erste vom Tisch der Geschichte gewischt.

---

[233] Dem Kaiser und der durch ihn zu ernennenden Reichsregierung war die Funktion der Exekutive zugewiesen, so auch: Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 2, S. 826.

[234] Zu den Motiven der Ablehnung der Kaiserwürde, die sich maßgeblich in dem Umstand finden lassen, dass es für den avisierten Kaiser unannehmbar war, ein „Kaisertum von Volkes Gnaden“ anzunehmen und den sich anschließenden Friktionen und Konflikten in den deutschen Ländern, die dem Versuch der Rettung der Paulskirchenverfassung folgten: Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 2, S. 842 ff;
Des Weiteren beschreibt *Anschütz*, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band, S. 49, die aus heutiger demokratischer Sicht schwer verständliche Reaktion des Preußischen Königs als proklamiertem „Kaiser der Deutschen“ mit dem Duktus der kaiserlichen Zeit äußerst anschaulich: *„…Ein doppeltes war ihm damit zugemutet. Einmal die Anerkenntnis, daß die Paulskirche in der Tat die Konstituante sei, als welche sie sich gab, daß ihr Wille Gesetz sei, ohne Zustimmung der deutschen Staatsgewalten noch zu bedürfen. Sodann die Aufgabe, sich und die Kräfte seines Staates einzusetzen für die demokratischen und unitarischen (die deutschen Monarchen mediatisierenden, sie zu Untertanen von Kaiser und Reichsparlament herabdrückenden) Gedanken der Frankfurter Reichsverfassung, letztere in Geltung zu setzen ohne und wider den Willen der deutschen Regierungen […]. Wer es darf, mag mit dem König rechten, daß er sich nicht hineinfand in diese Rolle eines Fronvogts der Volkssouveränität, eines Vollstreckers von Verfassungsidealen, die ihm und der historischen Eigenart seines Staates von Grund auf fremd waren. …“*.
Ellwein stellt zum Scheitern des Paulskirchenentwurfs fest: *„…Die Paulskirche ist an den realen Kräften ihrer Zeit gescheitert und hat damit deutlich gemacht, wo die Fehler und Schwächen des deutschen Liberalismus im Vormärz lagen. […] Die Reichverfassung von 1849 – ein im einzelnen höchst widersprüchliches Gebäude – litt darunter, daß sie lediglich auf eine Schwächung und Begrenzung der Staatsgewalt zugeschnitten war. …“* – Vgl. Ellwein, Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, S. 93/94.

Vielerlei Gründe werden für das Scheitern der Paulskirchenverfassung angeführt. Allen voran muss wohl die sich überschätzende Selbstsicht des Frankfurter Vorparlaments genannt werden, welches sich mit der Zielsetzung, eine Verfassung für Deutschland und für das gesamte Reich zu erschaffen[235], wohl maßlos überhob. Das kaiserliche Vetorecht gehörte trotz der vorherigen massiven Umstrittenheit seines Ausmaßes, basierend auf der schwierigen Reichsoberhauptfrage, wohl nicht zu den Ursachen des Scheiterns. In der verfassungsrechtlichen Nachschau wurde dieses suspensiv ausgestaltete Vetorecht des Kaisers, dennoch des Öfteren als ein nicht systemkonformer Ansatz dargestellt. So führt *Ellwein* diesbezüglich aus:

„…Das suspensive Veto – auf das man den Kaiser beschränken wollte – spielte eine unglückliche Rolle, weil es in diese Verfassung gar nicht paßt. Denn auf der anderen Seite hat der Kaiser eine starke Position. Das Recht, das Volkshaus aufzulösen, gibt ihm Möglichkeiten, deren Auswirkungen man aus den verschiedenen vormärzlichen Verfassungskämpfen schon kennen musste. Man wusste doch längst, wie schnell das Volk im politischen Streit ermüdet, jede Landtagsauflösung hatte mit einem Sieg der Regierungsanhänger geendet. So hat gerade in einem entscheidenden Punkt die Paulskirche das monarchisch – konstitutionelle System unangetastet gelassen…“.[236]

Es kann dahinstehen, inwieweit der damit einhergehende Vorwurf tatsächlich zutraf, dass die Paulskirchenversammlung sich zu sehr in der Sicherheit wog, dem Repräsentativorgan zu genügender Partizipation verholfen zu haben und es sich daher leisten konnte, starke exekutive Gegenrechte zuzulassen. Die Paulskirchenverfassung musste den Funktionsbeweis niemals antreten.

Für die Vetobetrachtungen ist daher vielmehr der nach deren Scheitern sich anschließende Prozess[237] deutscher Verfassunggebung von weitaus größerer Bedeutung. Insbesondere das Ergebnis dieses historischen Verlaufs, der über den Norddeutschen Bund[238] in die erste wirksame Reichsverfassung, nämlich die Bismarcksche Reichsverfassung[239] von 1871, mündete.[240] Auch an dieser Stelle soll

[235] Vgl. Heinrich von Gagern, Rede als Präsident zur Eröffnung des Vorparlaments am 18. Mai 1848 *„Wir sollen schaffen eine Verfassung für Deutschland, für das gesamte Reich“.*

[236] Ellwein, Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, S. 94.

[237] Den Weg zur Reichsverfassung von 1871 über den Norddeutschen Bund, den Deutsch-Französischen Krieg bis zum Beitritt der süddeutschen Staaten zielführend nachzeichnend: Hübner, Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 43-47; Anschütz, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band; S. 50-63; Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 278/279, S. 288-292.

[238] Da die Reichsverfassung von 1871 letztlich nur eine durch einfaches Reichsgesetz (Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 [Reichsgesetzblatt 1871, S. 63 ff]) geänderte Version der Verfassung des Norddeutschen Bundes anlässlich des Beitritts der süddeutschen Länder darstellte, sei hier insbesondere auf die historischen Entwicklungen verwiesen, welche zur Gründung des Norddeutschen Bundes und seiner Verfassung führten – hierzu ausführlich: Maurer, Entstehung und Grundlagen der Reichsverfassung von 1871, in FS Stern, Verfassungsstaatlichkeit, S. 30-38.

[239] Verfassung des Deutschen Reiches v. 4. Mai 1871, in: Reichsgesetzblatt 1871, S. 63 ff; zu den historischen Abläufen die den Übergang von der Verfassung des Norddeutschen Bundes hin zur Reichsverfassung flankierten – Maurer, Entstehung und Grundlagen der Reichsverfassung von 1871, in FS Stern, Verfassungsstaatlichkeit, S. 41-44.

trotz vielgestaltiger Anlässe zur Betrachtung allgemeiner geschichtlicher Ereignisse damaliger Zeit der Fokus dennoch auf die Vetofrage gerichtet bleiben, die als roter Faden in den hier vorgenommenen historischen Exkurs ‚eingewebt' ist.

Am Endpunkt jener hier nur streifbaren historischen Entwicklungen stand die Reichsverfassung von 1871. Für diese lässt sich grundsätzlich feststellen, dass sie maßgeblich geprägt wurde durch das Misslingen der bürgerlichen Revolution von 1848/49. Ziel jener sich seit dem Anfang des 19. Jahrhunderts hinziehenden Verfassungsentwicklungen war es, dass demokratische Prinzip und den Nationalstaat als unabdingbar miteinander verbundenes Projekt durchzusetzen. Das Scheitern dieses Ansinnens im Paulskirchenentwurf war ein Rückschlag für die diesbezüglichen Zielstellungen. Die Reichsverfassung von 1871 war daher im Wesentlichen determiniert durch die Konsequenzen, die aus dem Scheitern der ersten Einheitsbemühungen gezogen wurden.

Als eine der wichtigsten Eckdaten lässt sich für die Reichsverfassung von 1871 feststellen, dass sie nicht auf der verfassunggebenden Gewalt des Volkes beruhte, sondern auf dem Willen der Fürsten; sie war somit nicht demokratisch, sondern dynastisch legitimiert. Als staatorganisationsrechtliche Folge lässt sich feststellen, dass das von Bismarck geschaffene Deutsche Reich keine parlamentarische Monarchie war, sondern eine konstitutionelle Monarchie wie die preußische Führungsmacht selbst, in welcher der Monarch ein Herrscher sein müsse und nicht lediglich ein formelles Staatsoberhaupt.[241] Bismarck kreierte dabei eine Reichsverfassung, die weniger vom vormals bürgerlich-revolutionären Pathos eines Nationalstaates mit parlamentarischer Grundstruktur und demokratischer Verankerung getragen war, sondern vielmehr durch die dynastischen Weihen der kleinstaatlichen Monarchen[242].

Aus Sorge vor dem Abgleiten in ein parlamentarisches Regierungssystem, welches sich mit der Paulskirchenverfassung teilweise andeutete, versuchte Bismarck mit der sog. Bundesratskonstruktion ein monarchisches Bollwerk zu schaffen, das in der Gesetzgebung eine zentrale Stellung einnahm und außerdem sogar exekutive und judikative Komponenten aufwies.[243] Zunächst war sogar konzeptionell angedacht worden, den Bundesrat in die Position des Monarchen einrücken zu lassen, was jedoch auf Grenzen stieß, da er schon seiner Struktur nach nicht des-

---

240 Zum monarchischen Bundesstaat, wie ihn das deutsche Kaiserreich ab 1871 bildete: Menzel, Landesverfassungsrecht, S. 24 ff.

241 Vgl. Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 81.

242 Die Bismarckschen Grundüberzeugungen werden besonders deutlich in seinen „Gedanken und Erinnerungen" in welchen er die Motive rückblickend zusammenfasst: „*…Niemals auch in Frankfurt nicht, bin ich darüber in Zweifel gewesen, daß der Schlüssel zur deutschen Politik bei den Fürsten und Dynastien lag und nicht bei der Publicistik in Parlament und Pressen. […] Die deutsche Vaterlandsliebe bedarf eines Fürsten, auf den sich ihre Anhänglichkeit conzentriert. […] Die Deutschen würden fester geschmiedeten Nationen zur Beute fallen, wenn ihnen das Bindemittel verloren ginge, welches in dem gemeinsamen Standesgefühl der Fürsten liegt. …*".

243 Vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 3, S. 850.

sen umfassende Befugnisse übernehmen konnte.[244] Dieser staatsorganisatorische Gedanke sollte im Grundsatz dennoch prägend bleiben.

Aus dem Reich als konstitutionell beschränktem Fürstenbund wurde in der Folge eine konstitutionelle Monarchie kreiert, der der Kaiser als exekutives Staatsoberhaupt vorstand. Die vormals eigentlich avisierte Konstruktion wurde lediglich umgestellt und der Kaiser als „Präsidium des Bundes" an die Spitze des verfassten Kaiserreiches gestellt. Es ging Bismarck nicht darum ein Reichsoberhaupt in Form und Person des Kaisers zu installieren, vielmehr sollte dieser die Einheit des Reiches gegenüber den partikularistischen Tendenzen dokumentieren.[245] Gemäß Art. 11 der Reichsverfassung wurde diese kaiserliche Präsidialgewalt untrennbar mit der Krone Preußens verbunden. Der Deutsche Kaiser als oberstes Reichsorgan war zwar mithin konzeptionell kein Reichsmonarch oder Reichssouverän im Sinne eines Kaisers von Deutschland; er führte den Kaisertitel lediglich in seiner Eigenschaft als Inhaber der Bundespräsidialgewalt; dennoch hatte der König von Preußen damit von Anfang an eine hervorgehobene Stellung vor den anderen Monarchen im Reich.[246]

bb. Vermeintliche Vetofundstellen

Um der Fragestellung nach potentiellen Vetorechten in der Reichsverfassung, die es der Exekutive erlauben würden, gegen ein beschlossenes Gesetz der autarken Legislative wirksamen Einspruch einzulegen, effizient nachgehen zu können, gilt es im Folgenden zunächst die staatsrechtliche Stellung desjenigen Organs herauszuarbeiten, dem dieses Recht systembedingt zuzuordnen ist. Zu fragen ist also, ob und inwieweit die Bismarcksche Reichsverfassung von 1871 den Vetoansatz für das kaiserliche Staatsoberhaupt, wie es der Frankfurter Paulskirchenentwurf aufwies, fortführte. Für die Beantwortung dieser Frage muss zunächst die staatsrechtliche Stellung des Kaisers in der Reichsverfassung als solche herausgearbeitet werden, um anhand dieser Erkenntnisse die Frage nach einer aktiven Vetomöglichkeit beantworten zu können. Vorderhand gilt es also die Unterschiede zwischen der verfassungsrechtlichen Konzeption des Staatsoberhauptes im Paulskirchenverfassungsentwurf gegenüber derjenigen in der Bismarckschen Reichsverfassung von 1871 aufzuzeigen und die der letzteren zugrunde liegenden Motivlagen näher zu ergründen.

---

[244] Maurer, Staatsrecht I, S. 64.

[245] Maurer, Entstehung und Grundlagen der Reichsverfassung von 1871, in FS Stern, Verfassungsstaatlichkeit, S. 44.

[246] Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 83.

aaa. Die staatsrechtliche Stellung des Kaisers

„…Die Annahme des Kaisertitels war ein politisches Bedürfnis, weil er in den Erinnerungen aus Zeiten, da er rechtlich mehr, faktisch weniger zu bedeuten hatte, ein werbendes Element für Einheit und Zentralisation bildete; der Glanz der alten Kaiserkrone, der Erinnerungswert dieses ehrwürdigen, tausendjährigen Symbols deutscher Einheit sollte unverloren bleiben, sollte für das neue Reich nutzbar gemacht werden. …“[247]

Jene Darstellungen der Motivlage des Reichskanzlers Otto von Bismarck, der als preußischer Minister wesentlich an der Kreation der Reichsverfassung mitwirkte und dieser seinen inhaltlichen Stempel aufzusetzen verstand, sollen der Ausgangspunkt für die Betrachtung der Stellung des Kaisers in der ersten Reichsverfassung sein.

Zunächst gilt es für die Position des ersten Reichsstaatsoberhauptes festzustellen, dass seine Kreationsschmiede, die Frankfurter Paulskirchenversammlung, hin und her gerissen war zwischen der revolutionären Gedankenwelt weiter Teile der Abgeordneten, die einem demokratischen Unitarismus huldigten, und der derjenigen, die für eine gemäßigt konstitutionelle Richtung standen. Es wurde schon aufgezeigt, dass sich im Frankfurter Paulskirchenentwurf nicht die radikalen Kräfte durchsetzen konnten. Dem Reichstag wurde gerade nicht als Ausdruck des souveränen Volkes die zentrale Stellung zugewiesen. Auch gelang es den revolutionären Geistern nicht, sowohl die partikularen Monarchien als auch das monarchische Prinzip schlechthin über Bord zu werfen. Vielmehr entschied sich die Nationalversammlung zugunsten eines Erbkaisertums, das an das Amt des regierenden preußischen Königs gebunden war und unter dem Titel „Kaiser der Deutschen“ firmieren sollte. *Anschütz* meinte in seinen diesbezüglichen Betrachtungen[248] zum Paulskirchenentwurf dennoch den Eintritt einer *„Parlamentsherrschaft“* zu erkennen, da es sich *„politisch gewertet,* (um) *eine mehr scheinbare als wirkliche Monarchie“* gehandelt hätte. Zu jener Sichtweise wird Anschütz wohl vor allem unter dem vergleichenden Eindruck der Reichsverfassung von 1871 und der ihm eigenen monarchistischen Gesinnung gekommen sein.

Ohne Geschichtsklitterung zu betreiben, lässt sich jedenfalls aus heutiger Sicht feststellen, dass die Position des „Kaisers der Deutschen“ in der Paulskirchenverfassung wohl nicht nur eine *„repräsentative und aus dekorativen Gründen geduldete parlamentarische Scheinmonarchie“*[249] gewesen wäre. Auch und gerade die Vetofundstelle des § 101 aus dem Frankfurter Entwurf kann hierfür als Indiz herangezogen werden. Dass *Anschütz* jenes Vetoargument nicht gelten lassen kann, wird erklärlich, wenn man seine Sichtweise zur Stellung des Kaisers in der Reichsverfassung von

---

[247] So die Auffassung des Reichskanzlers Otto von Bismarck, als einem der Hauptprotagonisten deutscher Reichseinheit in: Gedanken und Erinnerungen, II. Band, S. 115.
[248] Vgl. Anschütz, in: Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung, IV. Band, S. 49.
[249] A.a.O., S. 94.

1871 untersucht. Hier stellt er fest, dass diesem *„nicht einmal das blecherne Schwert parlamentarischer Schein- und Schattenkönige, das suspensive Veto an die Hand gegeben sei“*[250]. Ein Faktum lässt sich jedoch auch durch diese polemischen Darstellungen von Anschütz nicht wegdiskutieren: Der Kaiser in der Paulskirchenkonstruktion sollte zwar, anders als für das exekutive Oberhaupt im konstitutionellen Recht der Fürstentümer auf Länderebene üblich war, nicht mehr an der Gesetzgebung teilnehmen, dafür aber über ein exekutives Vetorecht verfügen.

Aus systematischen Gründen soll an dieser Stelle die Vetofrage zunächst zurückstellt werden und vorderhand die Bismarcksche Kreation der Kaiserposition in der Reichsverfassung von 1871 näher untersucht werden, um eine Vergleichsgröße im Bezug auf die Stellung im Verfassungssystem an sich und im Vergleich zum Paulskirchenentwurf zu erlangen. Dieses Vorgehen bietet sich um so mehr an, wenn man zugrunde legt, dass es sich beim Kaiseramt staatsrechtlich wie politisch um eine Neuschöpfung handelte[251].

Insbesondere muss der Stilbruch betrachtet werden, den die Bismarcksche Reichsverfassung gegenüber der Paulskirchenverfassung inkludierte. Im Gegensatz zur letzteren wurde nicht die parlamentarische oder demokratische Komponente gestärkt, sondern die dynastisch-monarchische.[252] Dem von *Anschütz* vorgetragenen Vorwurf einer nur den Parlamentarismus verschleiernden Scheinmonarchie kann für die Bismarcksche Reichsverfassung/Reichsverfassung von 1871 (RV 1871) also grundsätzlich entgegengetreten werden. Fernerhin kann sogar von einer reaktionären Wiederkehr des monarchischen Prinzips gesprochen werden, wie es Bismarck ganz bewusst aus den kleinstaatlichen Fürstentümern einfließen ließ.[253] Dies konnte jedoch nicht ohne Folgen auf die Sichtweise der Stellung des Monarchen als Staatsoberhaupt bleiben.

Unmittelbare Folge dieser staatsrechtlichen Konzeption war zunächst, dass die Ländermonarchen über den Bundesrat das Deutsche Reich regierten und das Kaisertum mit seinen Präsidialbefugnissen letztlich nur als ein akzessorisches Vorrecht der Krone Preußens konzipiert war.[254] Dieser uno actu-Verlauf von Erwerb und Verlust des Kaiseramtes hatte jedoch in der Verfassungsentwicklung nicht zu übersehende Folgen, welche sich unter den Stichworten „Hegemonie Preußens“[255] und „unitarisches Kaisertum“ zusammenfassen lassen. Auch wenn die Reichsver-

---

250 A.a.O., S. 105 – Anschütz hielt das Kaisertum für eine repräsentative und exekutive Organschaft eigener Art, die zwar mit vielen Momenten und Merkmalen, insbesondere mit Ehrenrechten des Monarchen, ausgestattet war, die aber doch nicht zur Ausprägung einer Monarchie führten.

251 Vgl. A.a.O., S. 101.

252 Maurer, Entstehung und Grundlagen der Reichsverfassung von 1871, in FS Stern, Verfassungsstaatlichkeit, S. 29.

253 Diese Sichtweise wird gestützt durch *Hübner*, in: Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 51, der diesbezüglich schreibt: *„…Bismarck hatte den Föderalismus als Gegenkraft zu den in verschiedenen Ländern aufkommenden Parlamentarisierungsbestrebungen genutzt. …“*.

254 Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 293/294.

255 Vgl. Triepel, Die Hegemonie, 1938.

fassung von 1871 eine Hegemonialstellung Stellung Preußens nur in Art. 11[256] mittels der Untrennbarkeit von Kaiseramt und Krone Preußens ausdrücklich anordnete, so konnte die faktische Übermacht, sich statuierend aus bevölkerungsmäßiger Stärke und dem preußischen Gesamtpotential aus Gebiets-, Wirtschafts-, und Militärmacht, letztlich nur zum Hegemonialanspruch Preußens führen.[257]

Ausgestattet mit diesem hegemonialen Rückhalt konnte auch der König von Preußen nicht mehr nur der theoretisch in der Reichsverfassung angelegte „primus inter pares" bleiben. Nach dem ursprünglichen Sinn der Verfassung besaß der Kaiser keine herausragende Stellung. Er sollte gerade nicht Monarch des Reiches sein.[258] Der Kaiser sollte weder den Herrscher des Reiches noch Reichs-Souverän darstellen. Die Verfassung wies ihm lediglich die Geschäftsführung des Reiches als Präsidialorgan zu, welches den Titel Kaiser trug. Das eigentlich höchste Reichsorgan war jedoch der Bundesrat.[259]

Allerdings katalysierte die föderale Sonderstellung Preußens zusätzlich eine Entwicklung, die über die angedachte Verfassungskonzeption weit hinausging. De

256 Art. 11 Abs. 1 Reichsverfassungsgesetz vom 16. April 1871: *„…Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preußen zu, welcher den Namen Deutscher Kaiser führt. …"*

257 Eine umfassende Einschätzung der preußischen Hegemonie bietet, *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 3, S. 798-802; Eine differenzierendere Bilanz stellt *Anschütz* in: Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band, S. 101 ff auf. So stellt er noch für den Norddeutschen Bund fest: *„…überall handelte es sich nicht um ein Aufgehen Preußens in Deutschland, sondern umgekehrt um eine hegemoniale Ausdehnung der preußischen Staatsgewalt auf das übrige (zunächst Nord-)Deutschland. […] Man sieht auf dieser frühesten Entwicklungsstufe zeigt das nachmals kaiserliche Amt noch keinen föderalistischen, sondern einen hegemonialen, kaum einen nationalen, sondern einen mehr großpreußischen Anstrich. …"* Für die Reichsverfassung von 1871 kommt Anschütz dann für die Position Preußens zu einer weitaus gemäßigteren Version: *„…Das andere Motiv der Einführung des Kaisertitels aber ist die volle und bewusste Überwindung des Gedankens der preußischen Hegemonie. […] So gelangte die Nationalisierung der Präsidialgewalt, die Transformation der Hegemonie in das Reichsamt zum formellen Abschluß. Über die staatsrechtliche Natur des Kaisertums ist daher zuerst dies zu sagen: Das deutsche Kaisertum ist nicht die preußische Hegemonie über das außerpreußische Deutschland, vielmehr die lebendige Verneinung dieser Hegemonie. …"*
Ob und inwieweit dies einer realistischen Darstellung der preußischen Position tatsächlich entspricht, darf bezweifelt werden. Nur weil der neue Kaiser in seiner Proklamationsrede am 18. Januar 1871 im Spiegelsaal zu Versailles den anwesenden deutschen Fürsten mit der Formulierung aufwartete: ‚…Demgemäß werden Wir und unsere Nachfolger an der Krone Preußens fortan den Kaiserlichen Titel in allen Unseren Beziehungen und Angelegenheiten des Deutschen Reiches führen…', darf nicht die faktische politische Lage übersehen werden, für welche eine Dominanz Preußens nicht zu leugnen war. Man muss sogar annehmen, dass ohne die Dominanz Preußens die Reichseinheit womöglich gar nicht zu stemmen gewesen wäre.
Daher liegt die Bismarcksche Sicht in seinen Gedanken und Erinnerungen, 2. Band, S. 115 ff, doch näher an der damaligen Realität im Reich, wenn er schreibt: *„…und ich war überzeugt, daß der festigende Druck (von Kaisertum und Kaisertitel) auf unsere Reichsinstitutionen um so nachhaltiger sein würde, je mehr der preußische Träger desselben das gefährliche … Bestreben vermeide, den anderen Dynastien die Überlegenheit der eigenen unter die Augen zu rücken, d.h. den Hegemonialgedanken zum Ausdruck zu bringen…"* Die Darstellung von Anschütz mag also als idealisierte Lehrbuchmeinung durchaus dem veröffentlichten Bild entsprochen haben, war aber dennoch nicht das Abbild der Realität. Die Stellung Preußens, als die eines Hegemons beschreibend: *Frotschner*, in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte I. Band, S. 1024/1025; ebenso – *Preuß*, Um die Reichsverfassung von Weimar, S. 109/110: *„…Nun ist die Souveränität im früheren Reiche* (gemeint ist das Kaiserreich) *nur eine scheinbare, hinter der die reale Tatsache der preußischen Herrschaft steckte, die das Ganze zusammenhielt. Für diesen bitteren Kern war das Organ der ‚verbündeten Regierungen', der Bundesrat, die ihrem Geschmack entsprechende scheinföderalistische Hülle. […] …das Kernstück und Lebensprinzip dieser Verfassung, die Herrschaft Preußens über Deutschland…".*

258 Laband, Staatsrecht Bd. 1, S. 215.

259 Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 3, S. 812.

jure war der König von Preußen unter den anderen Landesmonarchen nur einer unter Gleichen. Durch die mitgliedschaftliche Vorrangstellung als Reichsorgan in Personalunion stand er gleichsam über den Landesherrn. De facto machte ihn diese Doppelrolle, unterstützt durch die Hegemonie Preußens, zu einem echten Monarchen und hob den Inhaber des Titels sichtlich aus dem Kreis der übrigen Fürsten heraus und verlieh ihm eine besondere Stellung.[260]

Es verwundert daher nicht, dass folgender Verfassungswandel zu konstatieren war: Die einmal vollendete Reichseinheit, gekoppelt mit stetiger Unitarisierung, führte zu einer institutionellen Erhöhung und Verstärkung des Kaisertums, wodurch sich das zentralisierte Kaisertum in der Verfassungswirklichkeit gegenüber dem normativen Verfassungsrecht durchsetzte.[261] Das konstitutionelle Kaisertum war keine statische Einrichtung, sondern stand in lebendiger Entwicklung.[262] Der die deutschen Einzelstaaten als Erster im Kreis der verbündeten Landesherren zum Reich vereinende Inhaber der Bundespräsidialgewalt entwickelte sich zum echten Kaiser. Dieser war eben nicht mehr nur primus inter pares, sondern die faktischen Realitäten, die aus der Reichsverfassung erwuchsen, hatten ihn über die Vielzahl der Bundesfürsten erhoben und ihm den Anschein eines wirklichen Reichsmonarchen verliehen.[263] Es handelte sich dabei um eine durch Verfassungswandel geschaffene und gefestigte Rechtswirklichkeit, die alles andere war als nur ein leerer Schein und die zudem der Nation auch noch als Verkörperung der Reichseinheit galt.[264]

Der Kaiser als in der Verfassungsrealität machtvolle Reichsexekutive nahm im ersten Reichsgrundgesetz also faktisch jene Stellung ein, die die Verfassung eigentlich dem Bundesrat[265] zuwies und war demgemäß diesem gegenüber zwar ein theoretisches Weniger, dafür aber ein praktisches Mehr. Auch wenn aus dem Um-

260 Maurer, Entstehung und Grundlagen der Reichsverfassung von 1871, in FS Stern, Verfassungsstaatlichkeit, S. 45.

261 Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 83; Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. 3, S. 812.

262 Dazu ausführlich: Fehrenbach, Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871-1918.

263 Hierzu Anschütz in einer äußerst anschaulichen Darstellung des Kaiseramtes aus staatsrechtlicher Sicht, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band, S. 103-105: „*…Die Reichsorganschaft* (des Kaisers) *ist eine unmittelbare Organschaft. Das heißt: der Kaiser repräsentiert innerhalb seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit den Willen des Reiches, die Reichsgewalt, ebenso unmittelbar wie die beiden anderen Hauptorgane, Bundesrat und Reichstag. Der Kaiser erlässt seine Anordnungen und Verfügungen ‚im Namen des Reichs' (Art. 17 RV). Dies besagt – ein neuer Sinn der vielbedeutenden Worte! -: es steht niemand zwischen Kaiser und Reich. Der Kaiser hat kein noch höheres Organ des Reiches über sich, er ist keines anderen Organs Delegator; er wird von niemand ernannt noch abgesetzt, keiner Stelle im Reich ist er verantwortlich. Allerdings übt er auch kein eigenes und ursprüngliches, sondern abgeleitetes, fremdes Recht aus […] aber dies Recht gehört dem Reich, d.h. der nationalen korporativen Staatspersönlichkeit, nicht einer von dieser verschiedenen anderweitigen Korporation oder Organpersönlichkeit, insbesondere nicht der Staatengemeinschaft, repräsentiert durch die verbündeten Regierungen, verkörpert im Bundesrat. ‚Im Namen des Reichs' heißt nicht im Namen verbündeten Regierungen sondern […] im Namen des gesamten deutschen Vaterlandes. …*".

264 Vgl. Huber, in: Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung (§4), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. I, Rn 61/62.

265 In der ursprünglichen Bismarckschen Konzeption war der Bundesrat und über ihn mittelbar die verbündeten Regierungen als Träger der Staatsgewalt auserkoren, „*....weder der Kaiser noch das Volk…*". Im Grundsatz sollte also der Bundesrat das höchste Organ des Reichs sein. – Vgl. Peters, in: Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, S. 69/70.

kehrschluss dieser Entwicklung dem Kaiser de facto die Position des höchsten Reichorgans[266] zugestanden werden muss, so gilt es dennoch, wenn man dem Kaiser nicht willkürlich Rechte zu erkennen will, welche die Verfassung so nicht hergab, zu würdigen, dass das Kaiserreich zwar einen Staatsaufbau mit monarchischer Spitze aufwies, diese aber dennoch keine monarchische Herrschaftsgewalt im klassischen Sinne hatte. Eine Gewalt wie diejenige, mit der das damalige Landesstaatsrecht seine Fürsten noch ausstatte, wurde der kaiserlichen Reichsspitze nicht zuteil. Die Gesamtheit der Reichsgewalt war eben nicht im Reichsmonarchen vereint, sondern in der Gesamtheit der Einzelstaaten.

Den Betrachtungen über ein potentielles Vetorecht gilt es also zugrunde zu legen, dass der Kaiser zwar faktisch[267] ein machtvolles Reichsoberhaupt war, dennoch aber die Souveränität den verbündeten Regierungen zugewiesen war. Die kaiserliche Position war letztlich also in ein Verfassungskorsett eingeschnürt, welches ihm keine vergleichbare Stellung zu dem der konstitutionellen Landesfürsten bot. Ob die unitarischen Entwicklungen zugunsten des Kaisers ihm eine günstigere Position im Gesetzgebungsverfahren verschafften und ihn damit eine bessere Stellung als im Paulskirchenentwurf ermöglichten, wird auch und gerade anhand der Vetofrage aufzeigbar sein.

bbb. Die Stellung von Art. 17 RV 1871 im Rahmen des Vetodiskurses

Es gilt also zu erforschen, welche Folgen die staatsrechtliche Stellung des Kaisers auf seine Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsverfahren, als dem zentralen Aspekt der Staatsgewalt, hatte. Zum Ausgangspunkt dieser Betrachtungen müssen die grundsätzlichen Regelungen gemacht werden, welche die Bismarcksche Reichsverfassung (RV 1871) für die Durchführung der Gesetzgebung festschrieb. Auffallend ist dabei zunächst die grundsätzliche Regelung in Art. 5 RV 1871[268], die festlegte, dass die Reichsgesetzgebung durch Bundesrat und Reichsrat ausgeübt wird. Die Verhältnisse des Kaisers zur Reichsgesetzgebung waren also keineswegs gleich den Rechten eines Staatsoberhauptes in der einfachen konstitutionellen Monarchie, er war eben gerade nicht einheitlicher Inhaber des Regierungsanteils

---

[266] Es soll an dieser Stelle mangels Relevanz nicht auf die Fragestellung eingegangen werden, dass der Kaiser nicht selber regierte, sondern über das verantwortliche Reichsministerium und letztlich durch den Reichskanzler. Dieses mittelbare Regiment ändert jedoch nichts an der Betrachtungsweise der hier zu eruierenden Themenstellung. – Das Problem rechtlich beschreibend: A.a.O., S. 814-817.

[267] So auch Peters, in: Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, S. 72 – „*…Daß in Wahrheit die Stellung des Kaisers im Bismarckschen Reich freilich sehr bedeutsam war und während der Zeitdauer der Geltung dieser Verfassung ständig an Bedeutung zunahm, lag an der hervorragenden Stellung des Königs von Preußen sowie an der politischen Entwicklung, die zur Stärkung des Reichs sowohl nach außen als auch im Verhältnis zu den Ländern wie zu den Bürgern führte. Als König von Preußen hatte der Kaiser in der Tat einen starken Einfluß sowohl auf die Geschäftsführung im Bundesrat als auch durch die Ernennung des Reichskanzlers und durch mancherlei andere rechtliche Bevorzugungen, die Preußen genoß…*“.

[268] Art. 5 Abs. 1 Verfassung des Deutschen Reiches von 1871: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend. …“.

an der Gesetzgebung, sondern seine diesbezüglichen Rechte wurden von der Verfassung dem Bundesrat zugeordnet.[269]

Es mag sein, dass jene Ausgestaltung den ursprünglichen Ansatz manifestierte, dass der Kaiser nur geschäftsführendes Präsidialorgan sein sollte und der monarchische Einfluss im diesem konstitutionellen Staatsgefüge über die Ländermonarchen im Bundesrat gesichert würde. Die faktischen Realitäten eines Kaisertums mit echter monarchischer Funktion mussten jedoch diejenigen auf den Plan rufen, die die Frage nach einem Einspruchsrecht gegen das legislative Gebaren stellten. Die Bismarcksche Reichsverfassung von 1871 sah, anders als der Paulskirchenentwurf keine Beteiligung des Staatsoberhauptes am Gesetzgebungsverfahren vor, weder grundsätzlicher Natur in Form einer exekutiven Gesetzesinitiative oder monarchischer Zustimmungsvorbehalte, noch in Form eines nachträglichen Dazwischentretens wie es § 101 des Frankfurter Entwurfes statuierte. Als einziger Ansatzpunkt für das Auffinden von Spuren eines Vetorechts für das Reichsoberhaupt blieb, bei reiner Wortlautbetrachtung des Textes der Reichsverfassung, somit nur der Art. 17 RV 1871[270], welcher der exekutiven Kaiserinstanz einen Vetoansatz hätte bieten können. Es verwundert mithin nicht, dass es dieser Art. 17 war, der die rechtswissenschaftlichen Gemüter der damaligen Zeit bezüglich der Vetofrage bewegte. [271]

Da Art. 17 RV 1871 auch in der heutigen staatsrechtlichen Literatur[272] als der Ursprungspunkt einer möglichen Vetoanwendung des Staatsoberhauptes gilt, soll im Folgenden eine kurze Zusammenfassung den Meinungsstand[273] in der Staatsrechtswissenschaft der Kaiserzeit widerspiegeln. Auf diese Bestandsaufnahme, die im Wesentlichen als Wortlautexegese zu werten ist, wird im Rahmen der Betrachtung vermeintlicher Vetostrukturen innerhalb der Rechte des Reichspräsidenten der Weimarer Republik, aber auch der des deutschen Bundespräsidenten grundgesetzlicher Prägung rückblickend aufgebaut werden können.

Ausgangspunkt dieser Beschreibungen muss der Hinweis sein, dass Art. 17 RV 1871 eine direkt übernommene Version des entsprechenden Artikels[274] der Vor-

[269] v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht, S. 290.

[270] Art. 17 Verfassung des Deutschen Reiches von 1871: „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. …“.

[271] Belege dieser intensiven staatsrechtlichen Debatte der damaligen Zeit finden sich im Beitrag von: Kolbow, Das Veto des deutschen Kaisers, in: AöR 5 (1890), S. 73-112. Aber auch in nachträglichen Betrachtungen bei: Lürman, Zur Streitfrage über das Veto des deutschen Kaisers bei der Reichsgesetzgebung, Diss. Jur. Greifswald 1912; Schade, Das Vetorecht in der Gesetzgebung, Diss. Jur. Halle 1929.

[272] Beispielhaft seien hier genannt: Lücke, in: Sachs Grundgesetz Kommentar, Art. 82, S. 1687; Bryde, in: v. Münch Grundgesetz Kommentar, Art. 82, S. 279; Maurer, in: Bonner Kommentar, Art. 82, Rn 12.

[273] Dabei maßgeblich zurückgreifend auf: Lürman, Zur Streitfrage über das Veto des deutschen Kaisers bei der Reichsgesetzgebung, Diss. Jur. Greifswald 1912, S. 7-18; Kolbow, Das Veto des deutschen Kaisers, in: AöR 5 (1890), S. 73-87 [bei letzterem lässt sich ein umfassender differenzierender Überblick über den gesamten Meinungsstand des Staatsrechts der Kaiserzeit finden].

[274] Art. 17 Verfassung des Norddeutschen Bundes (v. 16. April 1867): „Dem Präsidium steht die Ausfertigung und Verkündigung der Bundesgesetze und die Überwachung der Ausführung derselben zu. …“.

gängerverfassung, nämlich der des Norddeutschen Bundes, darstellte. [275] Wie in vielerlei anderen Bereichen, stellte die Bismarcksche Reichsverfassung auch hier eine fortgeführte Version ihres Vorläufers dar. Wobei im Bereich der Ausfertigung und Verkündung nur das „Präsidium" durch den „Kaiser" ersetzt wurde. Schon für die Verfassung des Norddeutschen Bundes wurde die Frage erörtert, ob das Tätigwerden des „Bundespräsidiums"[276] bei der Ausfertigung und Verkündung der Reichsgesetze ein Vetorecht darstellte.[277] Der Meinungsstand für den Norddeutschen Bund divergierte zwischen zwei Extrempositionen[278], welche, aufgrund der strukturellen Übernahme jener hier relevanten Bestimmung auch ihren Eingang in die staatsrechtliche Debatte um Artikel 17 der Reichsverfassung von 1871 fanden. Daher sollen diese Ansichten im Zusammenhang mit Art. 17 RV 1871 besprochen werden.

Die im Wesentlichen stetig mit den gleichen Argumenten geführte Diskussion kann dahingehend zusammengefasst werden, dass die Existenz eines kaiserlichen Vetos von den einen genauso apodiktisch verneint wurde, wie es auf der anderen Seite in unterschiedlicher Ausformung seine Anhänger fand. Zum einen wurde von den strikten Gegnern angeführt, dass das Recht des Kaisers, die Reichsgesetze auszufertigen, ein Ehrenrecht sei, aus welchem dem Kaiser nur formelle und keine materiellen Befugnisse erwachsen sollten.[279] Dem Kaiser sollte also kein Dispositionsrecht zustehen, sondern vielmehr eine Rechtspflicht zur Verkündung, was bei Nichterfüllung einem Vertragsbruch gleichkäme. Von dieser Position ausgehend, war ein Vetorecht undenkbar. Auf der anderen Seite wurde jedoch vertreten, dass es auch dem Kaiser nicht zugemutet werden könne, verfassungswidriges als rechtlich bestehend anzuerkennen und gar an dessen Ausführung mitzuwirken. Dem Kaiser wurde nach dieser Auffassung eine Ausfertigungs- und Verkündungspflicht auferlegt und somit ein Einspruch gegen verfassungswidrige Gesetze gestattet. Die letztere Ansicht stellt sich eigentlich als die schon vermittelnde heraus, da die fundamentalere Sichtweise, dem Kaiser ein unbedingtes Veto zuzugestehen, nur von wenigen und dann ohne verfassungsrechtliche Grundierung vertreten wurde. Die Auffassung aus Art. 17 RV 1871, lediglich eine kaiserliche Befugnis zur Prüfung des verfassungsgemäßen Zustandekommens der Reichsgesetze zu lesen, kann daher wohl als die herrschende Meinung bezeichnet werden.[280] Die Paraphierung

---

275 Wie schon im Rahmen der Betrachtungen zu den einzelnen konstitutionellen Länderverfassungen deutlich wurde, verfügten auch die deutschen Territorialherrscher, neben dem Genehmigungsrecht gegenüber den Gesetzen, oftmals noch über ein zusätzliches Ausfertigungsrecht, welches aber noch frei war von jeglicher Begründung mit verfassungsrechtlichen Friktionen. Es ist anzunehmen, dass diese Konstruktion schon die Verfassung des Norddeutschen Bundes beeinflusst hat.

276 Art. 17 Verfassung des Norddeutschen Bundes (v. 16. April 1867): „Das Präsidium des Bundes steht der Krone Preußen zu…"

277 Vgl. Darstellungen bei: Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, S. 70.

278 Die divergierenden Auffassungen in zusammenhängender Form darstellend: Kolbow, Das Veto des deutschen Kaisers, in: AöR 5 (1890), S. 76-79.

279 Vgl. W. M. Pohl, Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen, S. 115.

280 Im Grundsatz der Auffassung folgend, dass dem Kaiser nicht zugemutet werden konnte an der Ausführung von etwas Verfassungswidrigem mitzuwirken, bezeichnet *v. Mohl*, in: Das deutsche Reichsstaatsrecht, S. 292,

des Gesetzes wurde nicht nur als die authentische Beurkundung seines Wortlauts angesehen, sondern mit ihr ging zugleich eine formelle Konstatierung dahingehend einher, dass die verfassungsmäßigen Vorbedingungen des Gesetzes erfüllt seien.[281]

Die Formulierung des Art. 17 RV 1871 verpflichtete also den Kaiser (genauso wie die Vorgängernorm das Bundespräsidium) die vom Reichstag und Bundesrat beschlossenen Gesetze auszufertigen und zu verkünden. Er sollte dabei sowohl das Recht als auch die Pflicht haben, zu untersuchen, ob das Gesetz in verfassungsgemäßer Weise zustande gekommen war. Diese Entschließung des Kaisers war nicht nachprüfbar. Jene, von keiner Instanz kontrollierbare Entscheidung, sollte in absoluter Form gelten und ihm mithin ein aus rechtlichen Gründen erwachsenes und daher faktisches Vetorecht einräumen, da ihn theoretisch niemand zur Ausfertigung zwingen konnte. Ein generelles, nicht verfassungsrechtlich begründetes Veto sollte dem Kaiser aus Art. 17 RV 1871, anders als in § 101 des Paulskirchenentwurfes vorgesehen, somit nicht erwachsen.

Die damals herrschende vermittelnde Anschauung basierte auf folgendem Gedankenkonstrukt: Im Grundsatz bezog sich die Argumentation weniger auf das vermeintliche Vetorecht, sondern vielmehr auf die kaiserliche Ausfertigungs- und Verkündungspflicht nach Art. 5 Abs. 1 RV 1871[282]. Im Gegensatz zu Art. 62 der Preußischen Verfassung[283] manifestierte erstgenannte Norm nach allgemeiner Lesart, dass der Monarch auf Reichsebene, anders als der König von Preußen als Landesherr, kein Faktor der Gesetzgebung sein sollte, sondern diese allein den Parlamentskammern oblag. Anders als im Paulskirchenverfassungsentwurf war keine dem dortigen § 101[284] vergleichbare Regelung zu finden, was zu der allgemeinen Erkenntnis führte, dass ein Veto des Kaisers nicht angedacht war.[285]

Neben diesen grundsätzlichen Rahmenbedingungen wurde zur weitergehenden Begründung dieser Vetoablehnung als quasi sprichwörtliches Königsargument zudem noch Art. 5 Abs. 2 RV 1871[286] herangezogen, welcher dem König von

diese Ansicht jedoch als die Mindermeinung in der Staatslehre für das Reichsstaatsrecht (inkl. Nachweise der vermeintlich herrschenden Gegenansicht) – Den entsprechenden Meinungsstand zusammenfassend, A.a.O. S. 293 ff.

281 Vgl. Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 321; Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. II, S. 17.

282 Art. 5 Abs. 1 Verfassung des Deutschen Reiches von 1871: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend.".

283 Art. 62 Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat (v. 31. Januar 1850): „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich…".

284 § 101 Verfassungsentwurf der Nationalversammlung für das Deutsche Reich v. 28.03.1849: „Ein Reichstagsbeschluß, welcher die Zustimmung der Reichsregierung nicht erlangt hat, darf in derselben Sitzungsperiode nicht wiederholt werden. Ist von dem Reichstage in drei sich unmittelbar folgenden ordentlichen Sitzungsperioden derselbe Beschluß unverändert gefasst worden, so wird derselbe, auch wenn die Zustimmung der Reichsregierung nicht erfolgt, mit dem Schlusse des dritten Reichtages zum Gesetz. …".

285 Vgl. v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht, S. 290.

286 Art. 5 Abs. 2 Verfassung des Deutschen Reiches von 1871: „Bei Gesetzesvorschlägen über das Militärwesen, die Kriegsmarine und die im Art. 35 bezeichneten Abgaben giebt, wenn im Bundesrath eine Meinungsverschie-

Preußen im Rahmen der Reichsgesetzgebung eine Art ‚Goldene Stimme' für bestimmte legislative Bereiche verlieh. Es wurde in diesem Zusammenhang der Umkehrschluss als Frage formuliert, dass wenn der König von Preußen als Kaiser ein freies Gesetzesverkündungsrecht hätte, wozu er dann als Bundesratsmitglied ein Veto gegen die im Art. 5 Abs. 2 beschriebenen Gesetzesmaterien haben sollte. Das Vorhandensein des letzteren Rechts sollte das Fehlen des ersteren beweisen. Diese sog. „unius positio alterius exclusio" – Argumentation war in der damaligen Staatsrechtsliteratur bezüglich des Wortlautes der Verfassung die herrschende. Maßgeblich gestützt auf Art. 5 Abs. 2 RV 1871 wurde dahingehend argumentiert, dass es sich bei der ausschlaggebenden Stimme um die des Präsidiums, also letztlich faktisch um die des Kaisers handelte. In diese ausnahmsweise anzuwendenden Präsidiumsstimme wurde dann, unter Ablehnung eines allgemeinen Vetos, eine Art Spezialveto in Ausübung der preußischen Präsidiumsrechte gelesen.

Untermauert wurde jene Argumentation durch die noch weitergehenden Möglichkeiten des Deutschen Kaisers, auf den Gesetzgebungsprozess mittels seiner föderalen Rechte als König von Preußen im Bundesrat Einfluss zu nehmen, die ihm über Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 3 RV 1871[287] zuteilwurden. Der Kaiser konnte die sog. preußischen Reservatrechte nutzen und über seinen Ministerpräsidenten und Außenminister die 17 preußischen Stimmen im Bundesrat führen. Mit der „Präsidialstimme" Preußens, gemeint sind die 17 preußischen Mitgliedschaftsstimmen, die einheitlich vom stimmführenden preußischen Bundesratsbevollmächtigten abzugeben waren, verfügte der Kaiser schon in allgemeinen Gesetzgebungsfragen über ein unübersehbares Partizipationsrecht an Legislative des Reiches. Dieses konnte sich, bei ihm missliebigen Verfassungsänderungen, über Art. 78 Abs. 1 RV 1871[288] sogar zu einem manifesten Veto entwickeln, da die 17 Stimmen Preußens eine unüberwindliche Hürde für Verfassungsänderungen ohne preußische Zustimmung darstellten.

Der deutsche Kaiser hatte also, trotz eines fehlenden formellen Vetorechtes in der Gesetzgebung, eine Fülle von De-facto-Vetomöglichkeiten.[289] Als Haupteinfallstor für diese von der Reichsverfassung nicht als manifeste Vetorechte des Reichsorgans Kaiser vorgesehenen exekutiven Einflussvariationen auf die Reichsgesetzgebung muss die Personalunion zwischen Kaiser und König von Preußen angesehen werden. Es konnte niemals eine physische Verschiedenheit zwischen

denheit stattfindet, die Stimme des Präsidiums den Ausschlag, wenn sie sich für die Aufrechterhaltung der bestehenden Einrichtungen ausspricht".

287 Art. 6 Abs. 1 Verfassung des Deutschen Reiches von 1871: „Der Bundesrath besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes, unter welchen die Stimmführung sich in der Weise vertheilt, daß Preußen mit den ehemaligen Stimmen von […]17 Stimmen führt. …".
Art. 7 Abs. 3 Verfassung des Deutschen Reiches von 1871: „Die Beschlußfassung erfolgt, vorbehaltlich der Bestimmungen in den Artikeln 5, 37 und 78, mit einfacher Mehrheit. Nicht vertretene oder nicht instruirte Stimmen werden nicht gezählt. Bei Stimmengleichheit giebt die Präsidialstimme den Ausschlag. …".

288 Art. 78 Abs. 1 Verfassung des Deutschen Reiches von 1871: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrathe 14 Stimmen gegen sich haben."

289 Vgl. Thoma, Das Staatsrecht des Reiches (§7), in: Anschütz/Thoma (Hrsg.): Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 75.

dem König von Preußen und dem Kaiser und damit auch nicht zwischen dem Kaiser und dem Präsidium geben.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die Reichsverfassung war ihrem Grundansatz nach vetofeindlich konzipiert. Dies erkannte man schon an dem Umstand, dass, würde dem Kaiser ein freies Verkündungsrecht zugestanden worden sein, die staatspolitische Unsinnigkeit denkbar gewesen wäre, dass der Kaiser laut Art. 17 RV 1871 sein dann unbedingtes Veto aussprechen konnte, obwohl er als König von Preußen dem gleichen Gesetz, bei welchem er über ein Spezialveto verfügte, zugestimmt hatte. Daraus folgt, mittels Art. 5 Abs. 2 RV 1871 wurde nicht für den Kaiser als Staatsoberhaupt, sondern dem König von Preußen ein spezielles Veto kreiert, das zudem flankiert war durch die preußischen Reservatstimmen im Bundesrat.

Jedoch allein der Umstand, dass über Art. 11 RV 1871 das Bundespräsidium dem König von Preußen übertragen wurde, der den Namen „Deutscher Kaiser" führen sollte, macht die föderalen Vetorechte Preußens noch nicht zu denen des Kaisers, auch wenn dies faktisch und staatspolitisch nicht auseinander zu rechnen war. Dem Kaiser stand über Art. 17 RV 1871 nur ein verfassungsrechtlich begründbarer Ausfertigungsvorbehalt zu. Die Notwendigkeit eines solches Rechtes wird verständlich, wenn man zugrunde legt, dass, anders als im heutigen Grundgesetz, eine Instanz der Verfassungsgerichtsbarkeit, an welche sich in Form von Organklagen oder abstrakter Normenkontrolle in formellen Verfassungsstreitigkeiten hätte gewandt werden können, der Bismarckschen Reichsverfassung fremd war. Es stellt sich so dar, dass der damaligen Staatsrechtswissenschaft die Verortung einer Endkontrolle der Verfassungsmäßigkeit beim Kaiser als äußerst gewinnbringend erschien, weil dieser als einziger mit einer gewissen historischen Autorität, erwachsen aus der noch nicht allzu weit entfernten Annahme eines göttlichen Regiments, ausgestattet erschien. Hingegen aus der Exegese des Verfassungswortlauts musste ein solches quasi Veto nicht zwingend gelesen werden. Die Bezeichnung als verfassungsrechtlich bedingtes Veto erscheint zwar als zulässig, aber nicht zwingend notwendig.

Dass der Kaiser von jenem Recht zum verfassungsrechtlichen Einspruch gegen ein Gesetz nie Gebrauch machte, könnte als Menetekel für die in monarchischen Augen unrühmliche Aufgabenzuweisung angesehen werden.

ccc. Der Vetoverlust in der Reichsverfassung im Spiegel des monarchischen Prinzips – Eine Motivsuche

Es lässt sich somit feststellen, dass die gesamte in der Frankfurter Paulskirchenversammlung um die Reichweite der Einspruchsrechte des Staatsoberhauptes in Gesetzesfragen geführte Vetodebatte, die letztlich nach zähem Ringen in den suspendierenden Einspruch nach § 101 Paulskirchenverfassung mündete, keinen Niederschlag in der Bismarckschen Reichsverfassung fand. Das Staatsoberhaupt in der Frankfurter Konzeption sollte ein exekutiver Landesvorsteher sein, der in

gewaltenteilender Manier mit Rechten ausgestattet war, dem legislativen Prärogativ des Parlaments entgegentreten zu können. Nicht in unbedingter Form, aber dennoch mit Substanz. Dieser Ansatz wurde in der Reichsverfassung von 1871 nicht weiterverfolgt.

Die Bismarcksche Reichsverfassung übernahm zwar den Gedanken an eine Einigung Deutschlands, welche es aber nach ihrer Systematik nicht durch ein starkes Nationalparlament zu verwirklichen galt, sondern durch die Unitarisierung der monarchischen Länderregierungen. Die Einigung Deutschlands sollte aus Bismarcks Sicht durch ein Bündnis der Regierungen erfolgen.[290] Der zentrale Aspekt der Reichsverfassung von 1871 ist daher konsequenterweise in ihrer Bedeutung für die nationalstaatliche Einheit und weniger in deren Einfluss auf die Durchsetzung eines demokratischen Prinzips zu suchen. Bismarck, der als Promotor dieser Reichseinheit gelten kann, hatte fundierte Vorstellungen über die Art und Weise der Verfassungsausgestaltung. Diese waren geprägt durch den manifesten Gedanken, dass nicht die Volkssouveränität und ein aus ihr entspringender Parlamentarismus der legitime deutsche Verfassungsweg sein sollten, sondern der eines ausgeprägten monarchischen Prinzips in konstitutioneller Verfassungseinkleidung.[291] Bismarck betrachtete den monarchischen Föderalismus als Gegengewicht gegen den Parlamentarismus und suchte unter den Eindrücken des preußischen Verfassungskonfliktes[292] nach möglichst sicheren Schranken gegen die langfristige Durchsetzung eines parlamentarischen Regierungssystems.[293]

Vor diesem Hintergrund gilt es jedoch einen weiteren Parameter in die Untersuchung einzuführen: Um das exekutive Recht zum Veto, eingebettet in eine moderne Verfassung, richtig einordnen zu können, darf dieses nicht allein als ein solches gesehen werden, welches sich seiner Natur nach nur aus dem monarchischem Recht speiste. Vielmehr konnte sich das Vetobedürfnis nur aus dem Dualismus zweier grundverschiedener Systeme entwickeln, dem des Parlamentarismus und dem der Monarchie. Es war zwar das Widerspiel beider in ihrer Grundphilosophie so verschiedenen Regierungsformen, welche den Nährboden für die Vetorechte bereiteten, dennoch wäre es zu kurz gegriffen, allein der Monarchiekomponente die Vetoheimat zuzuweisen. Vielmehr wird gerade bei der Vetobetrachtung für die Reichsverfassung von 1871 deutlich, dass ein Veto nur dann als notwendig erachtet wird und stark sein kann, wenn sich die Waagschale der Systemausgestaltung maßgeblich zugunsten des Parlamentarismus neigen würde.

Wie schon einleitend angedeutet, war die Bismarcksche Verfassungstendenz jedoch keine sonderlich parlamentarische. Für die Verfassungsentwicklung im Deutschen Reich lässt sich im Vergleich zur Paulskirchenverfassung sogar ein

---

[290] So zu interpretieren aus: Bismarck, in: Gedanken und Erinnerungen Bd. I, S. 53 ff.

[291] Der Staatsrechtler Richard Thoma bezeichnete das Kaiserreich sogar als: *„…singulär gestaltete, föderalistisch beschränkte Erbmonarchie…"* Vgl. Thoma, Das Staatsrecht des Reiches. – in: Anschütz/Thoma (Hrsg.): Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 75.

[292] Zum preußischen Verfassungskonflikt: H. Boldt, in: Deutsche Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 110 ff.

[293] Hübner, Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 47.

diesbezüglicher Rückschritt erkennen. Bismarck gedachte als preußischer Ministerpräsident das Staatsverständnis seines sich von Anfang an in hegemonialer Vorhand wähnenden Landes Preußen auf das Verfassungskonstrukt der Reichsebene auszudehnen. Wie oben in der Verfassungsanalyse der preußischen Standesverfassung eruiert, hatte sich die Monarchie in Preußen eine besonders starke Position zu erhalten gewusst. Es wurde sogar geschlussfolgert, dass das preußische Königtum seine Stellung auf altem historischen Boden behielt und von Volkssouveränität keine Rede war.[294] Sowohl für Preußen selber als auch für die von diesem Staatsverständnis betroffene Reichsebene bleibt daher die Frage, woher rührte dieses Verfassungsverständnis, welches sich so sehr von den für die damalige Zeit äußerst modernen und demokratischen Sichtweisen anderer europäischer Länder unterschied und welches es schaffte, trotz der Beteiligung der Kammern an der Gesetzgebung, die Machtfülle des Monarchen fast unbeschränkt zu lassen.[295] Die Antwort darauf ist umso wichtiger, da es unter Bismarcks Führung zu einer Übertragung des monarchisch-konstitutionellen Systems[296] aus

---

[294] Vgl. Hintze, Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung (1911), in: Hintze, Staat und Verfassung, S. 371.

[295] Diese Sichtweise wird zwar z.B. von *Maurer* nicht vollständig geteilt, wenn er in: Entstehung und Grundlagen der Reichsverfassung von 1871, in FS Stern, Verfassungsstaatlichkeit, S. 30/31 schreibt: „…(dass) *die preußischen Verfassungen von 1848 und 1850 vom monarchischen Prinzip ausgingen, aber im Bereich der Gesetzgebung eine ausgewogene Balance anstrebten…*“. Dabei verkennt Maurer aber vollkommen, dass das Gesetzesinitiativrecht beim König verblieb und das Übereinstimmungserfordernis der Kammerbeschlüsse den monarchischen Willen zur Existenzvoraussetzung eines jeden Gesetzes machte. Dies hatte allerdings mit demokratischer Gesetzgebung nichts zu tun und der Monarch büßte faktisch nichts von seiner alleinigen Entscheidungsgewalt ein. Jene Verfassungsausgestaltung als ausgewogene Balance anzusehen, geht an den Realitäten preußischen Verfassungswesens vorbei.

Der inhaltlichen Vollständigkeit halber soll nicht unerwähnt bleiben, dass nicht nur in der historischen Nachschau derartige utopische Sichtweisen Platz griffen, sondern auch vereinzelt im staatsrechtlichen Schrifttum der Kaiserzeit dergestaltige Sichtweisen vertreten wurden, was die realitätsfernen Darstellungen Maurers befeuert haben mag. So schreibt auch *Schulze* in: Das Preussische Staatsrecht I. Band, S. 570, von: „*…Die politischen Befugnisse der Volksvertretung haben sich aus gesonderten Rechten des Landtags in ein geordnetes Mitwirkungsrecht derselben an den Staatsangelegenheiten umgesetzt. […] So ist an die Stelle des Dualismus die Einheit, an die Stelle patrimonialer Fürstenrechte und gesonderter ständischer Privilegien die eine ungetheilte Staatspersönlichkeit getreten, in welcher König und Landtag, Staatsoberhaupt und Volksvertretung, als staatliche Organe, ihre verschiedenartige, aber zugleich einheitliche und harmonische Stellung finden. …*“.

Wäre es um die Staatsstruktur der Ländermonarchien tatsächlich derartig demokratisch und rechtsstaatlich bestellt gewesen, ist schon fraglich, warum die Revolution von 1919 diese dann derartig fundamental hinwegfegten.

[296] Wie schon in Kapitel B.I.3.d.ccc. konstatiert, stand das monarchisch-konstitutionelle System Preußens, wie das der übrigen Fürstentumsverfassungen unter dem massiven Eindruck der aus Frankreich herüber schwappenden, konstitutionellen Theorie. Diese war allerdings in der Version der „charte constitutionelle“ von 1814 nicht mehr vom Gedanken der Volkssouveränität geprägt, wie ihn noch die erste konstitutionelle Verfassung von 1791 aufwies, was sich, wie Anschütz zu berichten weiß, ganz grundsätzlich auf die konstitutionellen Entwicklungen in den deutschen Fürstentümern und damit auch auf die in Preußen auswirkte: „*…Konsequenz dieses Grundprinzips* [gemeint war das monarchisch-konstitutionelle] *ist, daß die Ausübung der Staatsgewalt präsumtiv allein der Krone zusteht… […] Diese Grundstruktur der Charte von 1814 […] war […] von maß- und richtungsgebendem Einfluß gewesen auf die Gestaltung aller deutschen konstitutionellen Staatsgrundgesetze. Sie sämtlich, die süddeutschen Verfassungen wie die preußische, gestalten das Verhältnis von Krone und Volksvertretung… […] Die Annahme des konstitutionellen Systems hat für keinen der deutschen Staaten bedeutet, dass das Staatswesen grundsätzlich auf die Basis der ‚Volkssouveränität' gestellt, daß eine vollkommene Neuverteilung der Gewalten vorgenommen und hierbei die Monarchie als Inhaber bestimmter Attributionen, insbesondere der ‚vollziehenden Gewalt' beibehalten wurde, - sondern das ist beabsichtigt und erreicht worden, der Krone nach wie vor die gesamte Staatsgewalt quoad ius zu reservieren und sie quoad exercitium, in der Ausübung der Staatsgewalt soweit zu beschränken, als die Verfassung dieses ausdrücklich vorschreibt. …*“.

Preußen auf das Deutsche Reich kam und mit ihm wesentliche Teile der Tradition Preußens inkludiert wurden.

Es muss letztlich auch an dieser Stelle die oft unterschätzte Erkenntnis Raum greifen, dass verfassungsrechtliche Vorgänge nur dann richtig beurteilt werden können, wenn sie in ihrem größeren politischen Zusammenhang gesehen werden. Ohne die Einbeziehung der damaligen innenpolitischen Verhältnisse und außenpolitischen Realitäten ist eine verfassungsrechtliche Entwicklung nicht verständlich.[297] Eine in diesem Sinne analytisch präzise und gleichsam für die hier gestellte Vetofrage wegweisende Antwort bietet *Hintze*[298], der damit für Preußen und infol-

---

[297] Vgl. Maurer, Entstehung und Grundlagen der Reichsverfassung von 1871, in FS Stern, Verfassungsstaatlichkeit, S. 31.

[298] Hintze, Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung (1911), in: Hintze, Staat und Verfassung, S.364/365, 377-379 – Hintze stellt gerade durch den Verfassungsvergleich zwischen England und Preußen den Gegensatz heraus, der die Konstitution auf Reichsebene prägen wird: „… *Will man so etwas wie monarchisch – konstitutionelle Regierung in England finden, so muß man schon in die Zeiten der Tudors und Stuarts zurückgreifen, die doch mehr den Stempel einer ständischen Verfassung tragen. Dazwischen liegen die beiden großen Revolutionen des 17. Jahrhunderts, die die Krongewalt in England für alle Zukunft gebrochen haben. Der moderne Staat beruht in England auf den herrschenden Gesellschaftsklassen, den agrarischen und den industriellen, nicht auf der Krone. Die Gesellschaft hat hier gleichsam den alten monarchischen Staat in sich verschlungen; sie hat sich selbst politisiert – sozusagen –sie ist zur ‚political society, geworden, mit der Krone als dekorativem Emblem. Die historischen Säulen, auf denen der kontinentale monarchische Konstitutionalismus beruht, Absolutismus, Militarismus, Bürokratie, sind in England niemals zu Stand und Wesen gekommen, weil kein politisches Bedürfnis den militärisch relativ gesicherten und politisch früh zentralisierten Inselstaat dazu gezwungen hat. Darum wird man sagen dürfen, daß England den monarchischen Konstitutionalismus, wie wir ihn kennen, überhaupt nicht gekannt hat. Der monarchische Konstitutionalismus ist vielmehr eine Metamorphose des alten aufgeklärten Absolutismus. […] Das parlamentarische System entspricht der Tendenz zur Ausbildung jenes industriellen Staatstypus, den Herbert Spencer als die Blüte der Zivilisation gepriesen hat; das monarchisch-konstitutionelle System dagegen beruht auf der Eigenart des kriegerischen Staatstypus, der auf dem Kontinent vorherrscht. Die insulare Sicherheit auf der Seite, der Zwang zu militärischer Bereitschaft auf der anderen Seite kennzeichnen die verschiedenartigen Lebensbedingungen, denen sich die Regierungsform hüben und drüben angepasst hat. In England haben die gesellschaftlich mächtigen Klassen, erst die agrarischen, dann auch die industriellen, die Führung übernommen und den Staat nach ihren Interessen und Bedürfnissen eingerichtet, um dann Schritt für Schritt die notwendigen Konzessionen zu machen, zu denen die stärkere Entwicklung der unteren Schichten zwang. Bei uns hat der alte obrigkeitliche Staat, der mit und aus dem Kriegswesen entsprungen ist, die Führung behalten und ist nun bestrebt, die sozialen Klassengegensätze dem Staatsinteresse unterzuordnen. Bei uns hat der Wohlfahrtszweck oft hinter dem Machtzweck zurücktreten müssen; in England konnte er meist an erster Stelle stehen. Staat und Gesellschaft haben ein anderes Verhältnis bei uns und in England. […]*

Es muss mit Nachdruck betont werden, daß das stärkste Argument für die Beibehaltung des monarchischen Regierungssystems in derselben Tatsache liegt, die zugleich das historische Fundament seines Bestandes gewesen ist: nämlich in der Tatsache, daß Preußen ein im eminenten Sinne militärischer Staat ist und daß es ebenso wie das von ihm begründete Reich durch sie allgemeine politische Lage gezwungen ist auf absehbare Zeit zu bleiben. […] Das Volk in Waffen ist rein monarchisch organisiert... […] In seinem Verhältnis zum Heer ist der Monarch durch keine konstitutionellen Rücksichten gebunden. Die konstitutionelle Verfassung bezieht sich eigentlich nur auf das Volk in seiner Eigenschaft als bürgerliche Gesellschaft. Da aber die Kriegsverfassung doch das Rückgrat der staatlichen Organisation ausmacht, so kann die Vertretung der bürgerlichen Gesellschaft, d.h. der Landtag, niemals zum beherrschenden Einflusse im Staate gelangen. Es kommt hinzu, daß es ihm durchaus an der nötigen inneren Einheit und Geschlossenheit fehlt, die unter allen Umständen die Vorbedingung für eine politische Machtrolle sein würde. […] Die Voraussetzung für die Ausbildung des parlamentarischen Regierungssystems in England war eine Einheit und Geschlossenheit der politischen Gesellschaft… […]

Vielleicht ist die allmähliche Demokratisierung des Staatslebens ein unabwendbares Geschick der modernen Welt, aber Glück und ein zu erstrebendes Ziel ist sie nicht, und vor allem dann nicht, wenn sie sich in einem zu schnellen Tempo vollzieht. Hier gilt es, wenn die Tendenz im ganzen auch nicht aufzuhalten ist, mehr retardierend als stimulierend zu wirken. Nur ein langsamer Fortschritt auf dieser Bahn kann ersprießlich sein; wie aber bei uns die Dinge liegen, würde bei Einführung des parlamentarischen Regiments die Bremse am Staatswagen bald unbrauchbar sein. […] Die komplizierte Struktur eines Bundesstaates und seiner Regierungsorgane steht überhaupt nicht im Einklang mit jener inneren Einheit und Geschlossenheit, ohne die parlamentarische Regierung noch niemals möglich gewesen ist. […] Das monarchische Prinzip ist also mit der ganzen Struktur des Staatswesens in Preußen wie im Reiche derart verwachsen, daß ohne eine völlige Umwandlung derselben, wie sie wohl nur durch eine Revolution bewirkt werden könnte, nicht mit dem Prinzip der parlamentarischen Regierung ersetzt werden kann. …“.

ge dessen hegemonialer Führerschaft auch für die Reichsebene eine eminent wichtige staatspolitische Motiveinordnung vornimmt. Insbesondere wird als deren Quintessenz deutlich, dass die Welt des Parlamentarismus und die des monarchischen Prinzips aus jeweils diametral unterschiedlichen historischen Determinierungen stammen.

Egal, ob wir aus der heutigen Sicht, die einen fortschrittlicheren Demokratieansatz für sich gepachtet zu haben glaubt, jene Einstellung, die das preußisch-monarchische Prinzip prägte, goutieren oder nicht, für die hier zu eruierenden deutschen Vetoansätze, wie sie sich nach dem Paulskirchenentwurf andeuteten, bietet jene Sichtweise eine probate Reflektionsfläche und hilft die tragenden Motive zu verstehen. Es lässt sich daher zuvorderst feststellen, dass sich das Gewicht im dualistischen Spannungsfeld zwischen Parlamentarismus und Monarchie in der preußischen Mixtur des Konstitutionalismus zugunsten der Letzteren verschob.

Da die Deutsche Reichsverfassung von 1871 als das staatsphilosophische Spiegelbild zu der preußischen Verfassung zu sehen ist, ist es systemlogisch nicht verwunderlich, dass sich das monarchische Prinzip auch auf Reichsebene gegenüber der Tendenz zum Parlamentarismus durchsetzte. Es mag zwar sein, dass, wie die Autoren[299] *E. R. Huber* oder auch *Maurer* es andeuten, die Verfassungsentwicklung von 1871 zumindest auch von demokratischen Säulen getragen wurde, da am Verfassungswerk neben der obrigkeitlichen Exekutive auch die Nation als gleichberechtigter Partner (ob es sich um wirkliche Gleichberechtigung handelte, kann an dieser Stelle dahinstehen) teil hatte. Unbestreitbarer Weise entschieden mittels der notwendigen Ratifikationen der völkerrechtlichen Beitrittsverträge, neben den Landesobrigkeiten, auch die Ländervolksvertretungen über die Herstellung der deutschen Einheit, manifestiert in der Bundesverfassung. Diese Beteiligung der Vertreter des Volkes als „pouvoir constituant" stellte zwar eine demokratische Komponente in dem Akt der Verfassunggebung dar, kann wohl aber nicht gleichsam als Durchsetzung des vom demokratischen Gedanken getragenen Parlamentarismus gegenüber dem monarchischen Prinzip gewertet werden. Eine Sichtweise, die den oftmals nur formalen Akt der Ratifikationsbeteiligung der Länderparlamente zu einem durchschlagenden Demokratieeinbruch stilisiert, würde einem historisch falschen Zirkelschluss unterliegen und verbietet sich daher.

Diese Erkenntnis gilt umso mehr, wenn Autoren wie *E. R. Huber*[300] ganz unverblümt von einer prosperierenden Nationalrepräsentation mit erheblicher Kraft berichten. Zweifelsohne mag es sein, dass der Reichstag als Volksvertretung de facto mit für die damalige Zeit, insbesondere im Verhältnis zu den Länderparlamenten gesehen, außerordentlichen Beteiligungsrechten auch und gerade in Fragen der Gesetzgebung ausgestattet war. Aus der geleisteten, zweifellos beachtli-

---

[299] Huber, Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung (§2), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. I, Rn 10 & 19; *Maurer*, Entstehung und Grundlagen der Reichsverfassung von 1871, in FS Stern, Verfassungsstaatlichkeit, S. 39.

[300] Huber, Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung (§2), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. I, Rn 43 ff.

chen Gesetzgebungsarbeit aber einen nicht zu leugnenden fulminant hohen Machtanteil zu rekonstruieren, geht jedoch bei weitem an den politischen Realitäten des Kaiserreichs vorbei.

Natürlich stechen eine unübersehbare Fülle von Reichskodifikationen[301] aus der Anfangszeit des Kaiserreichs ins Auge, welche auch unter maßgeblicher Beteiligung parlamentarischer Gesetzgebung des Reichstags erzeugt wurden. Ohne deren gesellschaftspolitische Dimension zu übersehen, stellt dieses Konvolut an Gesetzen dennoch nur die Nachholarbeiten dar, mittels derer nun erstmals für das gesamte Territorium des Deutschen Reichs, essentielle Lebenssachverhalte unitarisch und isomorph in Gesetzesform geregelt werden konnten. Aus der Harmonisierungsnotwendigkeit weiter Rechtsgebiete einen tatsächlichen Machtfaktor der Nationalrepräsentation zu kreieren, ist zumindest fragwürdig, weil lediglich mit dem faktischen Ergebnis begründet. Der Ansatz *E. R. Hubers*, die Effektivität der Gesetzgebungsmacht des Reichtages außer Zweifel zu stellen, nur weil sie tatsächlich zu legislativen Ergebnissen führte, ist vielleicht geeignet, um eine gewünschte politische Seelenverwandtschaft zwischen Reichstag und heutigem Bundestag herzustellen, die politischen Gegebenheiten der damaligen Zeit beschönigt sie dabei aber über Gebühr. Es wird in diesem Zusammenhang nämlich überhaupt nicht überdacht, ob diese verfassungsrechtlichen Konstruktionen auch ohne die Harmonisierungsbedürftigkeit jener Gesetzesmaterien funktioniert hätten.

Auch wenn *E. R. Huber* in apodiktischer Weise den Anteil des Reichstags an der Staatsleitung im Kaiserreich für derartig feststehend hält, dass ein *„ernsthafter Zweifel daran nicht möglich sein kann"*, so muss doch die Frage nach dem gesellschaftlich-historischen Kontext gestellt werden, in dessen Rahmen diese Verfassungsentwicklungen vonstattengingen. Insbesondere *E. R. Hubers* Anschauungen zur Gewaltentrias im Reichskonstitutionalismus erscheinen nicht immer von den damaligen Realitäten gespeist. Offensichtliches Ziel *E. R. Hubers* ist es, den Reichstag in einer geschichtsillusionistischen Überhöhung mit heutigen Legislativorganen in eine Reihe zu stellen. Er geht davon aus, dass die Reichsverfassung eine dreigeteilte Herrschaftsordnung darstellte, welche in Form *„…des Zusammenwirkens der kaiserlichen Exekutive, der im Bundesrat zusammengefassten Föderativgewalt und der dem Reichstag durch Wahl delegierten Volksgewalt nicht nur den politischen Realitäten der Zeit adäquat war, sondern auch den Ideen der Zeit, nämlich dem Bekenntnis zu nationaler Einheit, persönlicher Freiheit und staatsbürgerlichem Mitentscheidungsrechts nach den vorherrschenden Überzeugungen am besten entsprach. …"*[302] In vollkommen nachvollziehbarer Weise muss *E. R. Huber* dann zu dem Ergebnis[303] kommen, dass das Legitimitätsprinzip

---

301 Von den zahlreichen relevanten Reichskodifikationen seien in Anlehnung an Hubers Aufzählung folgende genannt: (schon im Norddeutschen Bund beginnend) – Gewerbeordnung (1869); Aktiengesetz (1870); Reichsstrafgesetzbuch (1870); Reichspressegesetz (1874); Sozialversicherungsgesetze (1883-1889); Patentgesetz (1891); Bürgerliche Gesetzbuch, Handelsgesetzbuch, Börsengesetz (1896); Arbeitsschutznovellen (1878, 1891, 1900, 1908); Urheberrechtsgesetz (1901); Gesetz über unlauteren Wettbewerb (1909); etc.

302 Huber, Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung (§2), in: Isensee/Kirchhof HStR I, Rn 64.

303 A.a.O., Rn 66.

der Reichsverfassung von 1871 sonach *„… nicht vorherrschend in den geschichtlich überlieferten Ideen, die, etwa das ‚monarchische Prinzip', den im konstitutionellen Staatssystem fortdauernden alten Gewalten die Erhaltung ihres Herrschaftsanteils sicherten.“* bestand. *„Es bestand vielmehr auch und gerade in den Errungenschaften, in denen die neu in das Staatssystem eingefügten Grundideen und Verfassungsfaktoren das Fundament ihres Ringens um die Fortbildung des Reichsganzen besaßen. …“*

Es kann und muss an dieser Stelle auf *Ernst-Wolfgang Böckenförde* verwiesen werden, welcher jene verfassungsgeschichtlichen Entwicklungen diametral anders sieht. Dem oben dargestellten historischen Kontext genügend Aufmerksamkeit schenkend und gerade auch Bismarcks Motivlagen widerspiegelnd, kommt *Böckenförde* zu dem eindeutigen und nachvollziehbaren Befund, wenn er als *„…das Wesensprinzip des deutschen Konstitutionalismus der Epoche des Kaiserreichs die geschichtlich überkommene monarchische Herrschaft…“*[304] bezeichnet.

Deutlicher kann man sich nicht von der geschichtsnivellierenden Auffassung *E. R. Hubers* absetzen. Diese prosperierende Monarchievariation, wie sie das Kaiserreich darstellte, durch einen am Gesetzgebungsprozess mitwirkenden Reichstag zu beschönigen, verfängt nur auf den ersten Blick. Schon das Hinterfragen der tatsächlichen staatsrechtlichen Stellung der Nationalrepräsentation über die euphemistische Beteiligung am Normsetzungsverfahren hinaus offenbart einen diametral abweichenden Zustand. In der Gesetzgebung war zwar die Zustimmung des Reichstags eine unumgängliche Voraussetzung, aber ansonsten ist dessen Stellung relativ schwach.[305] Der Reichstag sollte – so Bismarcks Vorstellung – verhindern, aber nicht gestalten können.[306] Der Reichstag, der eigentlich das unitarische Gegengewicht zu dem das staatenbündische Element der Reichsverfassung repräsentierenden Bundesrat darstellen sollte, war von der Verfassung her nicht mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet; er symbolisierte damit das demokratische Defizit der Bismarckschen Reichsverfassung.[307]

Dieses demokratische Defizit tritt besonders deutlich zutage, wenn man sich die Bestimmungen der Reichsverfassung näher anschaut, welche die zentrale Regel des Art. 5 RV 1871 flankieren. Neben dem in Art. 24 RV 1871[308] manifestierten Auflösungsrecht durch die Reichsregierung im Zusammenspiel mit dem dynasti-

---

304 E.-W. Böckenförde, in: Conze, Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, S. 146 ff.

305 Vgl. Hübner, Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 50.

306 Vgl. Pflanze, Bismarck, Bd. 1, S. 667.

307 Vgl. Hübner, Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 50 – der des Weiteren als Begründung für die faktisch äußerst beschränkte Macht des Reichstags anführt:*„…Da der den Reichskanzler nicht durch ein Misstrauensvotum abberufen kann, fehlt ihm das in einem parlamentarischen Regierungssystem übliche Gegengewicht zum Auflösungsrecht der Regierung. In seinen Kontrollrechten ist der Reichstag des Kaiserreiches darüber hinaus in bedenklichem Maße - z.B. durch die fehlende Möglichkeit, Untersuchungsausschüsse einzusetzen - eingeschränkt. Zur Gefahr für die Regierung kann der Reichstag nur dann werden, wenn er in einem Konflikt mit der Regierung die Bevölkerung auf seiner Seite hat und damit die Auflösungsdrohung der Regierung ins Leere läuft. Ein gleichberechtigter Partner der Regierung ist er jedenfalls nach der Bismarckschen Reichsverfassung nicht. …“.*

308 Art. 24 der Reichsverfassung von 1871 erlaubte die Auflösung des Reichtages vor Ablauf der Legislaturperiode durch einen Beschluss des Bundesrates unter Zustimmung des Kaisers.

schen Bundesrat war auch die zentrale Gesetzgebungsposition des Reichstags nicht dermaßen durchschlagend, wie dies insbesondere durch *E. R. Huber* suggeriert wird. Vielmehr muss insbesondere Art. 12 RV 1871[309] ins Feld geführt werden, der dem Kaiser das Recht zur Berufung und Eröffnung des Bundesrates und Reichstags in der Manier der Herrscher des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation zuwies. Das dies mehr als eine Hommage an die großen Kaiser und Könige des alten Reiches war, wird deutlich, wenn man die faktische staatsrechtliche Folge näher betrachtet. Es ist zwar richtig, dass die Reichsexekutive aufgrund des Vorbehaltes des Gesetzes, den auch die Reichsverfassung von 1871 schon kannte, nicht ohne gesetzliche Ermächtigung handeln konnte, was insbesondere bei der Feststellung des Haushaltplans in Gesetzesform (Art. 69 RV 1871)[310] deutlich wurde. Die damit verbundene Partizipation an der Reichsleitung stellte auch zweifelsohne einen tatsächlichen Machtanteil des Reichstags dar.

Jenes Recht muss aber auch reflektiert werden mit den Möglichkeiten des Kaisers, als monarchische Spitze das parlamentarische Gebaren einhegen zu können. So muss im Angesicht von Art. 12 RV 1871 eindeutig klar gestellt werden, dass der Reichstag nur ein periodisch tagendes Kollegium war, das staatsrechtlich erst durch eine Berufung und Eröffnung durch den Kaiser in Erscheinung trat. Ein Recht sich selbst zu versammeln, die Tätigkeit ohne Initiative des Kaisers zu beginnen, stand dem Reichstag nicht zu. Hätte er sich ohne Eröffnung des Kaisers versammelt, hätte nach dem damaligen staatsrechtlichen Verständnis kein Reichstag bestanden, sondern nur eine private Versammlung.[311] Nicht nur die Reichsexekutive war damit abhängig von der Legislative, sondern auch diese selber hätte ohne exekutive Initialisierung gar nicht stattgefunden.[312]

Wie grundsätzlich richtig daher die oben aufgeführte Ansicht *Böckenfördes* überdies ist und der Reichstag eben tatsächlich nur der Schatten einer prosperierenden Nationalrepräsentation im Sinne des englischen Parlamentarismus war, wird neben einer rationalen staatsrechtlichen Einordnung gerade auch im Zusammenhang mit dem Vetobefund deutlich. Ein Nachlesen der zentralen Norm des Art. 5 RV 1871 sollte die Augen dafür öffnen, dass die Gesetzgebungsmacht des Reichtages sehr wohl behindert werden konnte. Und zwar, wie *E. R. Huber* es sogar selber erkennt, durch den Bundesrat. Nur wenn man vor dessen manifester Position die Augen verschließt, kann von einem Durchmarsch des parlamentarisch-demokratischen Reichstags im vollen Umfang ausgegangen werden, so wie *E. R.*

[309] Art. 12 Reichsverfassungsgesetz vom 16. April 1871: „Dem Kaiser steht es zu den Bundesrat und des Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen.“.

[310] Art. 69 Reichsverfassungsgesetz vom 16. April 1871: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches müssen für jedes Jahr veranschlagt auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatjahres nach folgenden Grundsätzen durch ein Gesetz festgestellt.“.

[311] Vgl. Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, S. 41.

[312] Es ist davon auszugehen, dass die exekutive Reichsleitung unter Vorsitz des Kaisers, ihrem althergebrachten konstitutionellen Verfassungsverständnis gemäß, auch ohne gesetzliche Ermächtigung das Reich per Notverordnung regiert hätte. Derartige eigenständige Möglichkeiten standen dem auf Einberufung angewiesen Reichstag nicht zur Verfügung.

Huber ihn erkannt haben will. Es ist nicht nachvollziehbar, warum *E. R. Huber* die Machtfülle des Bundesrates verkennt. Warum sollten die Ländermonarchen, die allumfänglich und gleichberechtigt an der Legislative beteiligt waren, eine Prärogative des Reichstags dulden? Nur weil der Reichstag an den wegweisenden rechtsstaatlichen Kodifikationen beteiligt war, muss ihm nicht automatisch ein Vorrang in der Staatsleitung zugeordnet werden, den der deutsche Konstitutionalismus des Kaiserreichs nicht kannte, weil so auch gar nicht wollte.

Wenn man *Böckenfördes* Sichtweise zusammenfasst, muss man zu dem Ergebnis kommen, dass das tragende Prinzip des deutschen Konstitutionalismus die monarchische Vorherrschaft war, die ihrem Grundgedanken nach über die Ländermonarchen ausgeübt werden sollte. *E. R. Huber*[313] hingegen geht von einem Zusammenwirken der monarchisch bestimmten Exekutivgewalt mit der vornehmlich parlamentarisch bestimmten Legislativgewalt im Kompromissverfahren aus. Dabei geht er sogar so weit, dass er *„…das in der Verfassung des Kaiserreichs entwickelte konstitutionelle System als eine eigenständige Form deutscher Staats- und Verfassungsgestaltung…"* ansieht. Wie er meint, soll es sich um einen *„spezifischen Verfassungskompromiss"* handeln. Seine Sichtweise wird pointiert deutlich, durch folgende Feststellung:

„…Die das Wesen des Konstitutionalismus bestimmende Verbindung von gegensätzlichen Verfassungsprinzipien war kein die Antinomien des monarchisch-autoritären und des parlamentarisch-demokratischen Systems nur formal und dilatorisch verdeckender Scheinkompromiss. Diese Verbindung war vielmehr ein echter Kompromiss, der das Gegensätzliche in einer Synthese gewahrte und zugleich überwand. …"

Schenkt man der ex anten Sicht *Bismarcks* auf die Reichsgründung Glauben, so wie er sie an vielen Stellen in seinem berühmten Werk „Gedanken und Erinnerungen"[314] offenbart, dann muss man klar den Erkenntnissen *E. R. Hubers* widersprechen und ihm auf seine immer wieder mitklingende provokante Fragestellung antworten: Ja, der Konstitutionalismus in der Reichsverfassung von 1871 war ein verkappter Spät- oder Krypto-Absolutismus[315], der die Einrichtungen der moder-

[313] Huber, Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung (§2), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. I, Rn 52 ff.

[314] Vgl. Bismarck, Gedanken und Erinnerungen Bd. I S. 20-77.

[315] Diese Auffassung stützt auch der Historiker *Fritz Stern*: in DIE ZEIT Nr. 42, v. 11. Oktober 2007, S. 2, wenn er die dem Kaiser Wilhelm II. eigene Verfassungssicht wie folgt schildert: *„…Auf der Weltbühne trat er als lärmender und bedrohlicher Gebieter auf, während er zu Hause mit seiner absoluten Macht prahlte, die er für eine Gabe Gottes an ihn ganz persönlich hielt. Er verachtete das Parlament, dessen eng begrenzte Befugnisse in einer Verfassung festgelegt waren, die der Kaiser, wie er stolz erklärte, niemals gelesen hatte. …"*
Das Bürgertum, welches eigentlich seine gesellschaftliche Macht über den Reichstag einbringen können sollte (immerhin war dies ein wesentlicher Teil des Erbes aus der Revolution von 1848/49), bezeichnet Fritz Stern als: *„…ein allzu anpassungsbereites Bürgertum […] mit dem feigen Willen zur Ohnmacht…"*.
Das jene Sichtweise, die Fritz Stern offenbart, tatsächlich dem eigenen Selbstbild von Kaiser Wilhelm II. entsprach, wird deutlich, wenn man seine diesbezüglichen öffentlichen Äußerungen gewichtet: *„…Es gibt nur Einen Herrn im Lande und der bin ich…"*; oder sein Eintrag 1891 in das Goldene Buch der Stadt München: *„Regis voluntas suprema lex"*

nen Repräsentativverfassung nur benutzte, um unter der Maske pseudoverfassungsrechtlicher Zugeständnisse die Herrschaft der traditionellen Machthaber gegen die politischen Forderungen der breiten Massen abzuschirmen.

In der Konsequenz ist daher dem Realitätssinn *Böckenfördes* zu folgen, der mit seiner Sicht auf den Reichskonstitutionalismus eine Erklärung findet, deren Richtigkeit gerade durch die Frage nach dem exekutiven Vetorecht unterstrichen wird. Das über den Parlamentarismus in weiten Teilen obsiegende monarchische Prinzip als Exportgut preußischer Verfassungstradition, führte eben unweigerlich gerade nicht zu einer Stärkung der kaiserlichen Vetotendenz, sondern schwächte deren Notwenigkeit in der Reichsverfassung von 1871 sogar ab. Bismarcks Präferenz lag gerade nicht auf einem weiteren machtvollen exekutiven Gegenspieler zum Parlament. Warum auch, er hatte den Bundesrat als monarchisch determiniertes Legislativorgan in der Arena der Reichsgesetzgebung platziert und dabei mit derartiger Macht ausgestattet, dass ohne ihn sowieso kein Beschluss der Nationalrepräsentation Gesetz werden konnte. Mithin war die Volksvertretungskomponente ohnehin egalisierbar und das parlamentarische Prinzip konnte im Bedarfsfall hinreichend ausgeschaltet werden konnte.

Den Kaiser benötigte er nicht als monarchischen Interessenwahrer in Form eines Gegenpols zum parlamentarischen Gebaren. Vollkommen verständlicherweise stand diesem nach dem Wortlaut der Verfassung im Rahmen der Reichsgesetzgebung kein Vetorecht zu.[316] Der Verfassungsvergleich zum Paulskirchenentwurf unterstreicht diese von der Sicht *Böckenfördes* getragene Erkenntnis. Es ist die Gesamtkonzeption der Paulskirchenverfassung, in der das Staatenhaus nicht nur ‚unter ferner Liefen' an der Gesetzgebung beteiligt ist. Wesentliches Augenmerk wurde in ihr auf das Zusammenspiel des Parlaments mit dem Kaiser gelegt und infolgedessen ein kaiserliches Einspruchsrecht in den Vordergrund gerückt. Dieses, dass Nationalparlament in den Vordergrund rückende System, unterscheidet sich grundsätzlich von den Konstellationen der Bismarckschen Reichsverfassung, welche dem exekutiv-monarchischen Einfluss der Länderfürsten das Primat einräumt. Das Veto einer externen monarchischen Instanz, die gerade nicht am Normsetzungsverfahren beteiligt war, erschien daher überflüssig. Der Gedanke, den Kaiser mit einer solchen auszustatten, wurde im Gegensatz zur Paulskirchenverfassung nicht erneut aufgegriffen.

Lediglich der faktische Verlauf der Verfassungsentwicklung brachte den Kaiser über jene Position hinaus, in welcher er eigentlich nur Geschäftsführer monarchi-

---

Wenn man die Unfähigkeit des Volkes (i.d.R. repräsentiert durch das Bürgertum) zur politischen Teilhabe diesem Selbstverständnis des Monarchen gegenüberstellt, dann erstaunt es nicht, dass die verfassungsrechtlich unbestreitbar starke Stellung des Reichstags in der Sonne dieses Kaisers zu schmelzen begann und keineswegs so manifest daher kam, wie man es beim historisch unreflektierten Lesen der Normen annehmen könnte. Die Darstellung *H.U. Wehlers* vom persönlichen Regiment des Kaisers kann daher nur zu gut überzeugen, wenn er die tatsächliche Verfassungsentwicklung seit 1871 dahingehend beschreibt, dass sich das Kaiserreich zu einem *„…autokratischen, halbabsolutistischen Scheinkonstitutionalismus…"* entwickelte – Vgl. H.U. Wehler, in: Das Deutsche Kaiserreich 1871-1918, S. 63.

[316] So in der Endkonsequenz aus heutiger Sicht auch: Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. 295.

scher Landesinteressen auf Reichsebene sein sollte. Insbesondere im Verhältnis zwischen dem durch Bismarck ursprünglich als Gralshüter der Monarchie eingeplanten Bundesrat und dem Kaiser, verschoben sich die Gewichte zugunsten des letzteren. Die Folge davon war, dass sich die Verteilung der Kräfteverhältnisse so entwickelte, dass das Deutsche Reich, in höherem Maße als es in der Verfassung vorgesehen war, eine monarchische Form mit dem Kaiser an der Spitze angenommen hatte.[317]

Der Kaiser rückte also mehr und mehr in jene Position ein, welche das Verfassungsgefüge eigentlich dem Bundesrat zugedacht hatte. Je machtvoller die kaiserliche Stellung wurde, desto deutlicher wurde der Makel, den die Reichsverfassung Bismarckscher Prägung bezüglich der kaiserlichen Stellung aufwies. Als Hinweis dafür, dass diese Erkenntnis um sich griff, kann der umfangreiche Meinungsstand gewertet werden, der sich insbesondere zur hier interessierenden Vetofrage herausbildete.

Von der Warte monarchischer Vetobefürworter gesehen, ist der Prozess der Machtverlagerung hin zum Kaiser umso bedauerlicher, da die theoretische und staatswissenschaftliche Vorarbeit für eine Vetozuweisung schon in der Frankfurter Paulskirche geleistet wurde. Anders als in den Anfängen des Konstitutionalismus hätte dieser Vetoansatz auf Reichsebene nun mehr sein können als nur Sedativum, verabreicht für den Verlust absoluter Herrschaftsgewalt. Exekutive Vetos hätten das Potential gehabt, den gewünschten Aspekt der Teilhabe des Monarchen an der Macht darzustellen. Dafür hätte diese Macht jedoch demokratisch legitimierter sein müssen.

Die Bismarcksche Fixierung auf den Fürstenbund als Retter des monarchischen Elements im Konstitutionalismus machte blind für die Möglichkeiten, die für eine ohnehin dem Konstitutionalismus verpflichtete Reichsverfassung bestanden hätten. Dauerhafter Schutz gegen den „Angstfeind des überbordenden Parlamentarismus“[318] hätte installiert werden können. Genauso wie die Debatten der konstituierenden französischen Nationalversammlung, war auch die deutsche Kontroverse um das exekutive Veto maßgeblich von der Sorge eines ausufernden „Parlamentsabsolutismus“[319] bestimmt. Bismarck setzte, anders als die französische Nationalversammlung, die den König als Gegenpol zum Parlament wählte, mit dem monarchisch determinierten Bundesrat auf das falsche Pferd. Die Chance

---

317 Vgl. Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, S. 36.

318 Die entsprechenden Debatten in den deutschen Verfassungsversammlungen nachzeichnend: Schade, Das Vetorecht in der Gesetzgebung, Diss. Jur. Halle 1929, S. 75-81.

319 Als Vertreter seines Zeitgeistes sei hier exemplarisch auf den französischen Nationalversammlungsvertreter MOUNIER verwiesen, der in seinem Werk ‚Exposé de sa conduite dans lássemblée nationale et des motifs de son retour à Dauphine‘ (Paris 1789) darlegt, was auch viele deutsche Mitglieder der einschlägigen Verfassungsversammlungen bewegte: *„…Der König ist der bleibende Repräsentant des Volkes ihm muss es obliegen, die Rechte seiner Untertanen zu verteidigen und die Gewalt, von welcher er Inhaber ist, gegen den Wahn der Eingriffe der Nationalrepräsentanten zu schützen… […] Es ist überdies sehr viel besser hundert gute Gesetze nicht zu bekommen, als einem verwerflichen einen leichten Eingang zu verschaffen. …“*.

der Etablierung einer deutschen Vetokultur, ausgeübt durch das exekutive Staatsoberhaupt auf Reichsebene, war damit vertan.

Der Reichstag wurde im Wesentlichen beschränkt auf eine Mitwirkungsfunktion bei der Gesetzgebung (Art. 5 RV 1871). Darüber hinaus finden sich in der Verfassung von 1871 keine weitergehenden Rechte, die ein klassisches Parlament im heutigen und auch damaligen Parlamentarismusverständnis auszeichnete. Ein manifester Anteil an der Staatsleitung des Reiches war dem Reichstag damit nicht zugewiesen. Es ist zwar richtig, dass der Reichswille nicht ohne den übereinstimmenden Beschluss auch des Reichstags gebildet werden konnte, der Bundesrat also legislatorisch nicht allein agieren konnte, aber genauso richtig war der sich aufdrängende Umkehrschluss: Auch der Reichstag war ohne den die dynastischen Interessen vertretenen Bundesrat nicht in der Lage den Willen des Volkes in Norm zu gießen.

Das, was mit dieser Konstellation gelang, war vorübergehend die Angst vor einem überbordenden Parlamentsabsolutismus zu betäuben, eine dauerhafte Lösung stellten sie allerdings nicht dar. Es wurde vielmehr die Chance vertan demokratische Elemente in voller Ausprägung zuzulassen ohne den monarchischen Aspekt gänzlich zu Grabe zu tragen. Anstatt jedoch dem Reichstag das üblicherweise dem Parlamentarismus innewohnende Gegengewicht zur Regierung zuzuweisen und damit wirkliche Macht gegenüber deren exekutiven Auflösungsrecht[320] zuzugestehen, verwies man diesen auf eine Pseudobeteiligung an der gemeinsamen Gesetzgebung mit dem Bundesrat. Unter dem Aspekt der im übrigen Europa Platz greifenden Volkssouveränität wäre es viel gewinnbringender gewesen, dem Reichstag eine Alleinstellung in Normsetzungsfragen zu gestatten, die durch das monarchische Strukturelement der konstitutionellen Reichsverfassung, nötigenfalls per Veto, überaus transparent hätte egalisiert oder zumindest suspendiert werden können. So aber wurde der eigentlich als politisches Machtzentrum vorbestimmte Bundesrat immer mehr zu einem beratenden Kollegium; die Entschlüsse und Entscheidungen aber oblagen dem Kaiser. Dieser unterlag aber als Staatsoberhaupt keiner wirksamen Kontrolle, weder einer justiziellen noch einer parlamentarischen.

Das Vetorecht hätte das garantieren können, was eigentlich avisiert war, nämlich Fortbestand monarchischer Teilhabe an der Staatsgewalt. Diese wäre aber, anders als der durch Machtverschiebung entstandene faktische Zustand, verfassungsrechtlich legitimiert und sogar demokratisch flankiert gewesen.

Es mag Spekulation sein, aber die hier soeben als wünschenswert beschriebene Regelungsvariante mit monarchischen Vetorechten gegenüber einer autarken Volksrepräsentation hätte womöglich den fatalen Zusammenbruch des Kaiserreichs verhindern können, da demokratische und parlamentarische Strukturen bereits in einer Intensität und Ausformung bestanden hätten, die einen revolutio-

[320] Art. 24 der Reichsverfassung von 1871 erlaubte die Auflösung des Reichtages vor Ablauf der Legislaturperiode durch einen Beschluss des Bundesrates unter Zustimmung des Kaisers.

nären Sturz unnötig gemacht hätten. Es zeigt sich also, dass das demokratische Element, flankiert von einem monarchischen Vetorecht wie es die Paulskirchenverfassung avisierte, gerade nicht das Ende der Monarchie, sondern deren ‚Lebensretter' hätte sein können.

In der größten politischen Tat Otto von Bismarcks – der Herstellung der Reichseinheit – wurde wohl auch schon der Keim des Zusammenbruchs gelegt. So beschreibt der amerikanische Staatssekretär des Inneren, *Karl Schurz*, im Zusammenhang mit Bismarcks Abgang im Jahr 1889 in fast antizipatorischer Weise seine Sorge um die deutsche Verfassungskultur:

„…Ich habe für Bismarck die größte Verehrung. Er war der Mann, welcher die Träume von uns Achtundvierzigern verwirklicht hat. Er hat sämtliche deutsche Stämme durch Blut und Eisen zu einem mächtigen Reich vereinigt und diesem dann, selbst unter schwierigsten Verhältnissen, den Frieden erhalten. Ob aber sein Werk lange lebensfähig bleiben kann, ist eine andere Frage, denn die Verfassung die er geschaffen hat, ist einzig und allein auf seinen Leib zugeschnitten. Danach hat aber das deutsche Volk so gut wie gar kein Mitbestimmungsrecht an seinen eigenen Schicksalen. Auch wird das Volk auf diese Weise nie eine richtige politische Schulung, die ihm so sehr fehlt erhalten können… […] Darin liegt aber meiner Ansicht nach gerade die Gefahr, daß ein so junger und impulsiver Mann wie der Kaiser, […] eine derartig unkontrollierbare Machtfülle in seinen Händen besitzt, daß er jeden Minister durch einen einzigen Federstreich ernennen oder entlassen kann, ohne auch nur im geringsten die Volksvertretung befragen zu müssen. Hoffentlich irre ich mich, aber ich kann die schwere Besorgnis nicht los werden, daß vielleicht eines Tages Ereignisse eintreten könnten, welche das deutsche Volk zwingen würden seine Schicksale selbst in die Hand zu nehmen. Wahrscheinlich wird aber dann ein großes und nie wieder gutzumachendes Unglück bereits geschehen sein. …"

Jene Auffassung war nicht nur von großer historischer Weitsicht geprägt, sondern kann für die Vetofrage auch als verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme dienen. Es wird einmal mehr deutlich: Der Umstand, dass Bismarck lieber ganz dem überkommenden Verfassungsverständnis der Reichsländer vertraute, um die Monarchie auch auf Reichsebene an der Macht partizipieren zu lassen, öffnete gleichsam das Tor für deren Untergang, der mit dem Abgang der Person Bismarcks eingeleitet wurde. Andere Staaten Europas hatten erkannt, dass die Teilhabe der Monarchie an der Staatsgewalt nur durch Vetorechte gesichert werden konnte. Bismarck versuchte es durch die Überstülpung eines föderaleren Konstitutionalismus mit absolutistischer Grundausrichtung. Dem Voranschreiten volksouveräner Bestrebungen konnte er nur durch seine Person Einhalt gebieten, mit deren Abtritt vernichtete sich das monarchische Element wie eine ‚tickende Zeitbombe' vollends selbst. Es ist mehr als nur Spekulation, dass womöglich eine durch Vetorechte flankierte konstitutionelle Demokratie in der Lage gewesen wäre, für das Schicksal der Monarchie mehr zu leisten.

Wiederum die Reichsländer konnten noch nicht einmal zu diesen rudimentären Vetostrukturen einen produktiven Beitrag leisten, da im Verhältnis zu ihnen selbst

die Kaiserverfassung von 1871 wesentlich progressivere Züge von Volkssouveränität und Demokratie in sich trug. Demgegenüber verharrten die föderalen Gliederungen des Reiches weiterhin in ihrer frühkonstitutionellen Starre, in der der Landesfürst aktiver Teilnehmer am Gesetzgebungsprozess war und ihm mittels seines Zustimmungsrechts zu den Gesetzen der Ständeversammlungen ein zentraler Anteil an der Normsetzung verblieb.[321] Dieser aktive Anteil verhinderte auch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Entstehung von exekutiven Vetorechten in den deutschen Gliedstaaten.

[321] In den Ländern des Kaiserreichs gab es ein Nebeneinander von Monarchien und Stadtrepubliken, die Reichsverfassung sah keine Grundkonformität zwischen Reich und Ländern und den Ländern untereinander vor. – Vgl. Peters, in: Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, S. 83.

II. Die These von der Sanktion als Veto

Bevor entsprechende Betrachtungen der exekutiven Vetoentwicklungen in der Vorläuferverfassung des Grundgesetzes, nämlich der der Weimarer Republik, angestellt werden können, gilt es der inhaltlichen Vollständigkeit halber noch einen Vetoaspekt des Konstitutionellen Staatsrechts zu betrachten, der zwar unter einer anderen Bezeichnung firmiert, dennoch oftmals mit dem Veto synonym gebraucht wurde und obendrein die staatsrechtlichen Gemüter bis in die heutige Zeit bewegt.

Eigentlich könnte man es aufgrund der bisherigen Darstellungen an dieser Stelle mit der Feststellung bewenden lassen, dass den Vetorechten trotz vielerlei Ansatzes, bis auf ein kurzes Aufleuchten im Paulskirchenverfassungsentwurf, in den deutschen Verfassungen lediglich ein Glimmen in Form von monarchischen Zustimmungsrechten bei der Gesetzgebung beschert war. Inwieweit diese Zustimmungsverweigerungsrechte deutscher Ländermonarchen im Gesetzgebungsverfahren als Vetorecht bezeichnet werden können oder ob eine solche Betitelung eine Fehldeutung darstellt, soll in dem dafür als am geeignetsten erscheinenden Kapitel der Gewaltenteilung näher betrachtet werden (Kapitel D.I.2.).

An dieser Stelle genügt zunächst die Feststellung, dass der Wortlaut der ersten deutschen Reichsverfassung eigentlich weder wortexegetisch noch systematisch eine Grundlage dafür hergab, über das verfassungsrechtliche Prüfrecht als bedingtem Veto hinaus noch von einem weiteren, der kaiserlichen Exekutivspitze zustehenden Einspruchsrecht mit Vetoqualität zu reden. Diese Erkenntnis als zutreffend zugrunde legend, stellt sich die Frage, was war der Reiz, was der Grund dafür, dennoch in fortgesetztem Maße den Vetogedanken für das Gesetzgebungsverfahren auf Reichsebene fortzudenken? Handelt es sich nur um den fragwürdigen Versuch weiter Teile der konstitutionellen Staatsrechtslehre – so viel sei den entsprechenden Betrachtungen zur Gewaltenteilung an dieser Stelle schon vorweg genommen – das kaiserliche Staatsoberhaupt des Reiches in jedem Fall mit einem unbedingten Vetorecht ausgestattet sehen zu wollen? Oder war es doch nur eine klassische terminologische Fehlleistung, die sie dazu antrieb, ein eigentlich andersartig zuzuordnendes Recht unbeirrt stetig erneut in die Staatsrechtswissenschaft einsickern zu lassen? Der Umstand, dass die Vetorechte trotz seltenster schriftlicher Fixierung in den konstitutionellen Texten dennoch den Eindruck der ständigen Aktualität vermitteln, deutet auf eine tiefere, möglicherweise doch verfassungsrechtlich determinierte Ursache hin, welche es im Folgenden zu eruieren gilt. Eine solche Basis wurde zumindest von den Protagonisten eines erweiterten Vetoansatzes, wie er nun dazustellen sein wird, angenommen. Als Ausgangspunkt dieses besonderen Vetokonstruktes lässt sich wiederum das konstitutionelle Staatsrecht ausmachen. Wie schon weiter oben festgestellt, verlor der Fürst in den deutschen Kleinstaaten seine zentrale Stellung inmitten des Gesetzgebungsprozesses nicht. Damit war er es, der weiterhin die Gesetze erließ. Dies machte einen

vetogleichen Einspruch systemtheoretisch unnötig, da sich dieser nur gegen seine eigenen Beschlüsse hätte richten können. Das Dazwischentreten einer exekutiven Instanz, die in der Tradition des tribunizischen Vetos legislative Beschlüsse obsolet werden lassen könnte, lässt sich dem konstitutionellen Verfassungsverständnis der deutschen Fürstentümer zu jener Zeit demgemäß noch nicht entnehmen. Insoweit werden im konstitutionellen deutschen Staatsrecht, reduziert auf den Vetogedanken, noch keine fundamentalen Veränderungen gegenüber dem fürstlichen Absolutismus erkennbar.

Dennoch wies jenes Staatsrecht der deutschen Fürstentümer etwas auf, was, genau wie dessen Grundansatz, dem englischen und französischen Verfassungsverständnis der damaligen Zeit entlehnt war und letztlich genau wie die sonstigen monarchischen Rechte auch dazu dienen sollte, im Rahmen der konstitutionellen Beschränkung weiterhin seine Position als zentrales Drehmoment der Gesetzgebung zu sichern. Dies sollte die Motivlage sein, welche die Verfassungsversammlungen dazu brachte, den konstitutionellen Fürsten ein sog. *Sanktionsrecht* in die Staatsgrundgesetze zu schreiben.

Es sollte dann auch jene Sanktion[322] im Gesetzgebungsverfahren sein, welche mittels Verfassungsinterpretation ihren Eingang in die staatsrechtliche Debatte des Reiches fand, deren Ausläufer bis heute zu spüren sind. Da die Frage nach der Sanktion regelmäßig mit einem exekutiven Veto gleichgesetzt wurde und wird, verdient sie in einer Abhandlung, die sich der Spurensuche nach Vetostrukturen im deutschen Verfassungsrecht widmet, eine besondere Betrachtung.

1. Die Sanktion als letzte Bastion des Vetogedankens?

a. Die Sanktionsdebatte im konstitutionellen Staatsrecht

Was ist jedoch der Bedeutungsgehalt dieser Sanktion? Unter Sanktion wird letztlich die Erteilung des Gesetzesbefehls verstanden, der allerdings strikt von der Feststellung des Gesetzesinhalts zu trennen ist. Mittels dieses Gesetzesbefehls soll der Gesetzestext mit Verbindlichkeit ausgestattet werden. Die Feststellung des Gesetzesinhalts spricht aus, was Gesetz werden soll, die dann folgende Sanktion spricht aus, dass der festgestellte Text Gesetz sein soll.[323] Für die Vetodebatte

[322] Gemeint war also nicht die in heutiger Zeit im Vordergrund stehende Verwendung als Strafandrohung oder gar Strafmaßnahme (so z.B. als Strafwerkzeug der Vereinten Nationen in Art. 41 UN-Charta) gegen völkerrechtwidriges Handeln oder gar die Reaktion des Strafrechts auf die Begehung einer rechtswidrigen Tat, sondern vielmehr der dem lateinischen Wortursprung näher kommende Ansatz – „heiligen" oder „unverbrüchlich feststellen. – Vgl. Deutsches Rechtslexikon Band 3, S. 3671/3672.

[323] Legt man die heutigen staatsrechtlichen Darstellungen zugrunde, wird man den Definitionsrahmen der Sanktion dergestalt abstecken können – Vgl. Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 77, Rn 3,5; Masing, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 77, S. 1747 ff, 1788; Maunz, in: Maunz/Dürig GG Bd. V, Art. 77, Rn 3; Art. 78, Rn 1.

erlangt jener Sanktionsgedanke dadurch Bedeutung, dass das Recht zur Verweigerung dieser Sanktion für das Organ, bei welchem diese angesiedelt wäre, ein freies und unbedingtes Recht darstellt, mittels welchem das gesamte Gesetz verhindert werden kann. Über dieses, dem Fürsten in der konstitutionellen Monarchie zustehende Recht der Sanktionsverweigerung war der Monarch mit einem Einspruchsrecht von unbedingt durchschlagender Wirkung gegen ständisches Gesetzgebungsgebaren ausgestattet. Da die Sanktion in ihrer negativen Anwendung als Verweigerungsrecht vielfach mit einem Vetorecht assoziiert wurde, gilt es im Folgenden dieser Sanktionsidee auf den Grund zu gehen und diese auf ihre vermeintliche Vetoqualität hin abzuklopfen.

Für die Reichsebene wird eine Suche nach ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Manifestation dieser „sanctio legis" ohne Erfolg bleiben. Jene Sanktionskonstruktion bedurfte der Geburtshilfe durch die Verfassungsinterpretation. Mittels derer wurde die Reichsgesetzgebung in Feststellung des Gesetzesinhalts und Erteilung des Gesetzesbefehls aufgesplittet wurde. Wie die Untersuchungen der einzelnen Länderfürstentümer aufgezeigt haben, war die Sanktion der unter ständischer Beteiligung beschlossenen Gesetze in der Regel den konstitutionellen Ländermonarchen vorbehalten. Diese manifesten Sanktionsregeln der Konstitutionalverfassungen können für das deutsche Verfassungswesen als die Basis angesehen werden, von welcher aus jenes monarchische Letztentscheidungsrecht auch für die Reichsebene angedacht wurde.

Dass diese Idee trotz fehlender verfassungsrechtlicher Verankerung auf fruchtbaren Boden fiel, war der besonderen Konstruktion des konstitutionellen Staatsrechts geschuldet, welches für eine substantielle Entscheidung zugunsten oder ungunsten der auseinanderstrebenden Systeme Monarchie oder Parlamentarismus keine Kraft fand. Jener Dualismus, der schon im einleitenden Kapitel als eine der tragenden Säulen des Vetogedankens dargestellt wurde, findet seine Ausläufer auch bei diesem Vetoansatz.

Es werden in diesem Zusammenhang die Folgen zu untersuchen und darzustellen sein, die sich daraus ergaben, dass die Sanktionsidee schon in ihrer frühen Form einer problematischen Melange entsprang: Zum einen wurde, wie im Gewaltenteilungsdiskurs aufzuzeigen sein wird, die verweigerte königliche Zustimmung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens mit einem Veto gleichgesetzt, zum anderen aber auch noch der Begriff der Sanktion in diese ohnehin hinterfragenswerte Vermengung eingeführt. Die Verweigerung der Zustimmung des Monarchen zum Gesetz sollte somit nicht nur ein Veto darstellen, sondern gleichsam auch die Ablehnung einer Sanktion.[324] Die darauf basierende konstitutionelle Staatslehre hat das Recht zur Zustimmungsverweigerung somit nicht nur mit dem Recht der Sanktionsverweigerung gleichgesetzt, sondern zudem auch ohne nähere

[324] Beispielhaft zu finden beim diesbezüglichen Protagonisten: Murhard, Das Königliche Veto, S. 2.

Begründung als Vetorecht gewertet.[325] Um die Tauglichkeit des Sanktionsgedankens als Vetorecht hinterfragen zu können, erscheint eine Rückkehr in die rechtshistorische Gedankenwelt des 18./19. Jahrhunderts im Allgemeinen und diejenige des Konstitutionalismus im Besonderen als gewinnbringend.

aa. Verfassungshistorische Ursprünge der „sanctio legis"

Zunächst sticht der mögliche Kontext zum römischen Staatsrecht hervor, der sich durch die Wortherleitung aus der lateinischen Formulierung „sanctio legis" ergeben könnte. Hierzu stellt *Walter Mallmann*[326] für den Ursprung des Sanktionsgedankens allerdings relativ apodiktisch fest:

„…Als Bezeichnung für einen Akt des Gesetzgebungsverfahrens kommt der Ausdruck ‚Sanktion' vereinzelt seit dem 16., häufiger seit dem Ende des 18. Jahrhunderts vor. Trotz seines etymologischen Zusammenhangs mit sancire, das zwar ursprünglich ‚heiligen', ‚weihen', aber schon im klassischen Latein u.a. auch ‚unverbrüchlich festsetzen' ‚verordnen' bedeutet, wurde unter sanctio weder in der römischen Umgangssprache, noch in der Rechtssprache eine Verordnung, ein Befehl oder gar die ‚Erteilung eines Gesetzesbefehls' verstanden. …"

Dennoch findet sich jene Bezeichnung der „sanctio legis" genau für den Bereich der königlichen Gesetzgebung wieder, was insbesondere für die Zeit des Absolutismus zu konstatieren ist. Die Sanktion wurde sogar als das wichtigste Element im Gesetzgebungsverfahren[327] benannt, da der absolute Monarch alleiniger Gesetzgeber war und dem Gesetz damit seine Bestätigung oder Approbation verliehen wurde.[328]

Für das beginnende konstitutionelle Staatsrecht lässt sich ein Begriffsimport aus der Zeit des Absolutismus eruieren. Ausgehend von der fragwürdigen Verquickung mit einer vetoverneinenden Zustimmung des Monarchen zum Gesetzesbeschluss der parlamentarischen Ständeversammlungen, wurde das Sanktionsrecht als eine Art gesetzgeberischer Tätigkeit des Monarchen erkannt. Nur der Monarch sollte die Gesetze sanktionieren können.[329]

Mittels Verfassungsexegese lässt sich aufklären, dass der Gebrauch des Wortes Sanktion seinen Eingang in die konstitutionelle Staatslehre durch entsprechende

325 Vgl. Hoffmann, Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Exekutive im deutschen Reich und seinen Ländern, in: AöR 7 (1924), S. 257 (266); Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, S. 99, 329; Zöpfl, Grundsätze des gemeinen deutschen Staatsrechts Bd. I, S. 173, Bd. II, S. 182.

326 So Mallmann in seinem Standardwerk zur Sanktionslehre: Mallmann, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, S. 38.

327 Vgl. Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches, S. 144.

328 Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen, S. 55.

329 Der Sanktionsansatz basierte auf der weitestgehend einhelligen Auffassung in der konstitutionellen Staatslehre für die deutschen Fürstentümer. So schreibt *Schulze* für das Preußische Staatsrecht: *„…Kein Gesetz kann zu Stande kommen ohne Zustimmung der Volksvertretung, aber die zum Gehorsam verbindende Kraft des Gesetzes liegt doch nur in der königlichen Sanktion. …"*- Vgl. Schulze, in: Das Preussische Staatsrecht I. Band, S. 568.

verfassungsrechtliche Normierungen des Gesetzgebungsverfahrens in der Zeit der Französischen Revolution fand, welche ihrerseits auf einer Adaption des englischen Monarchenrechts (des sog. „Royal Assent") fußte. Der englische König wirkte seit dem Beginn des 16. Jahrhunderts durch die Erteilung des „Royal Assent" am Zustandekommen einer von beiden Häusern des Parlaments beschlossenen „Bill" mit. Ihm stand damit die grundsätzliche Möglichkeit der Verweigerung einer solchen Zustimmung zur Verfügung („le Roy s'avisera"). An jene royalen Vorbilder des englischen Parlamentarismus lehnte sich auch die konstituierende Nationalversammlung des nachrevolutionären Frankreichs an. In der Verfassung von 1791[330] wurde erstmals jener adaptierte Gedanke der Sanktion im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens in einem europäischen Staatsgrundgesetz fixiert. Die Formulierung *„De la sanction royale"* kann als Startschuss jener die staatsrechtlichen Emotionen hochkochenden Konstruktion gesehen werden. Die Sanktion wurde somit zum Inbegriff für die Beteiligung des Monarchen an der Gesetzgebung.[331]

Dabei war von Anfang an, also auch schon im nachrevolutionären Frankreich, der Umfang und die Ausformung der Sanktion umstritten. Es wurde uneinheitlich beurteilt, ob darin nur ein Aspekt königlicher Zustimmung zur entstehenden Norm oder gar ein Veto externer exekutiver Natur zu sehen war.[332] Was für den Konstitutionalismus allerdings vor allem prägend sein sollte, war die eindeutige Zuordnung der Sanktion als königliches Recht im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, unabhängig von der Ausprägungsintensität der monarchischen Beteiligung an der Normsetzung.

Dieser Aspekt des französischen Konstitutionalismus[333] fand dann über die süddeutschen Länder Eingang in die Kleinstaatenwelt des feudal zersplitterten Deutschlands, in welchem sich die vormals absoluten Monarchen in ihren jeweiligen Fürstentümern ohne Zugeständnisse nicht mehr der revolutionären Bewegungen erwehren konnten. Mittels verknüpfender Betrachtung der obigen Darstellungen zur konstitutionellen Entwicklung in den deutschen Ländern wird deutlich, dass je nachdem wie stark dort das Gewicht des Monarchen im Gesetzgebungs-

330 Zu finden als Überschrift des Titre III Chapitre III Section III – in der Französischen Verfassung von 1791. Die nachfolgende Charte von 1814 (Art. 22) und die Charte von 1830 (Art. 18) wiesen übereinstimmend dem König die Sanktion der Gesetze zu.

331 Pieroth, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, in: Der Staat (16) 1977, S. 560.

332 Den Umstand *„…das die Sanktion zu Beginn des konstitutionellen Zeitalters in Frankreich kein einheitlicher und eindeutiger Begriff war…"* umfassend erläuternd: Mallmann, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, S. 40-46; nähere Ausführungen zu den entsprechenden französischen Debatten: Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, S. 184 ff.

333 Die historische Genauigkeit erfordert an dieser Stelle jedoch den Hinweis: Das mit der Ausübung des „Consentement royal", wie es die erste Nachrevolutionsverfassung von 1791 vorsah, zunächst gleichsam auch dessen Sterbeglöckchen geläutet wurde. Als nämlich der französische König Ludwig XVI. von jenem vermeintlichen Vetorecht Gebrauch machte, führte dies in der Folge zum Sturm auf die Tuilerien und zum erneuten Sturz des Königtums. So war es eigentlich die dann später folgende „Charte Constitutionelle von 1814, die zum Verfassungsvorbild der süddeutschen Fürstentümer wurde.

verfahren ausgeprägt war, die Bedeutungsdimension des Sanktionsbegriffes schwankte.

Obwohl der lateinische Begriff die zuerkannte Bedeutungsdimension an sich gar nicht hergab, wurde mittels der Sanktion die Beteiligung des Monarchen an der Normgebung gesichert. Die Grundidee der „sanctio legis" war es demnach, dem König die Bestätigung der Gesetze zu überlassen. Als Folge davon, waren die Normen zwar Ihrem Inhalt nach durch die Standesversammlungen in jeweils unterschiedlicher Qualität beeinflussbar, es war jedoch allein der Monarch, der dem Gesetz die Approbation erteilen konnte.

Dass dieser Vorgang in der Zustimmung allein nicht sein Bewenden fand, ist zwar wichtig, aber nur mehr ein Menetekel der fragwürdigen Begriffsvermengung. Viel bedeutender ist es den Umstand hervor zu streichen, der damit eigentlich verbunden ist: Die Sanktion setzte immerwährend eine Beteiligung des Monarchen an der Gesetzgebung voraus – Sie war damit diejenige Tätigkeit, die auf dem Gebiet der Gesetzgebung durch den Monarchen ausgeübt wurde.[334] Im Frühstadium des Konstitutionalismus war die Sanktion der wichtigste Aspekt der gesamten Normsetzung. Ohne sie waren alle anderen Stufen der Gesetzwerdung nichts wert, da in der Sanktion die gesamte Außenwirkung des Gesetzes aufging.[335] Ihre Begründung fand die Dominanz der Sanktion wiederum in dem Umstand, dass es trotz konstitutioneller Einschränkung der Landesfürst war, dem die alleinige Gesetzgebungsgewalt zustand. Den parlamentarischen Standesversammlungen verblieb insofern nur das Recht der Zustimmung zum Gesetzgebungsakt des Monarchen. Wenn nun die hier vertretene These Platz greift, dass ein am Gesetzgebungsprozess selbst beteiligtes Organ kein Recht zum Vetoeinspruch haben kann, so wie dies oben dargelegt wurde, dann kann in der konstitutionellen Sanktionsversion der deutschen Fürstentümer dementsprechend kein Vetorecht gesehen werden. Diesem Gedanken gilt es im Folgenden nachzugehen.

bb. Die Sanktionstheorie Labands

Der eigentliche Ansatz aufgrund dessen die Sanktion für die hier zu behandelnde Vetofrage überhaupt einen fruchtbaren Gesichtspunkt bietet, liegt darin begründet, dass sie ein Einfallstor darstellte, um dem monarchischen Gedanken über den Verfassungswortlaut hinaus wieder Geltung zu verschaffen. Die Bismarcksche Reichsverfassung war von den parlamentarischen Mitwirkenden formal als eine Verfassungskonstruktion erdacht worden, in welcher man sich revolutionsbedingt eigentlich schon von der Dominanz des monarchischen Aspektes verabschiedet glaubte. Sie stellte aber dennoch faktisch eine Verfassung dar, die maßgeblich von der Unentschiedenheit zwischen dem alten monarchischen Prinzip und dem auf-

---

334 So in großer Richtigkeit: Meyer, Der Antheil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, in: Festgabe für Rudolf Gneist zum fünfzigjährigen Doctor-Jubiläum, Jena 1888, S. 36.
335 Starck, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes, S. 164.

strebenden Parlamentarismus geprägt war. Nur diese spezielle Unbestimmtheit, welche die Reichsverfassung von 1871 prägte, bereitete den Boden für jene Konstruktion, welche als Labandsche Sanktionstheorie in die Verfassungsgeschichte eingehen sollte und der nicht nur weite Teile des kaiserlichen Staatsrechts folgten, sondern die vereinzelt noch bis weit darüber hinaus Gefolgschaft fand.

aaa. Grundaspekte

Es war also der Staatsrechtler *Paul Laband*, der die anfänglich beschriebene Unterscheidung von Feststellung des Gesetzesinhalts und Erteilung des Gesetzesbefehls ersann. Dieser, der Labandschen Lehre konstitutiv zugrunde liegende Ansatz fand seine Begründung in der Definition des Gesetzes *„als rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes“*[336]. In jedem Gesetz im materiellen Sinne sollen zwei auch äußerlich vollkommen voneinander getrennte Teile zu unterscheiden sein: Die Feststellung des Gesetzesinhalts und die Erteilung des Gesetzesbefehls. Durch die Feststellung des Gesetzesinhalts würde die bindende Entscheidung über die Ausgestaltung des Gesetzestextes getroffen. Hingegen in der Erteilung des Gesetzesbefehls sah Laband das maßgebliche Wollen gegenüber dem Gesetz. Dass diese Unterscheidung auch der Reichsverfassung inne wohnen würde, erkannte Laband aus folgender Interpretation der Bismarckschen Reichsverfassung: *„…Der vom Bundesrate und Reichstage festgestellte Entwurf wird dadurch zum Gesetz erhoben, daß die Befolgung seiner Vorschriften befohlen und angeordnet wird. …“*[337]

Für die These Labands war des Weiteren prägend, dass der Sanktion gegenüber allen anderen Stationen der Normgebung ein qualitatives Prärogativ einzuräumen sei. So schreibt Laband hierzu: *„…allein das spezifische Wirken der Staatsgewalt, das Herrschen kommt nicht in der Herstellung des Gesetzesinhalts, sondern nur in der Sanktion des Gesetzes zur Geltung, in der Ausstattung eines Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft, mit äußerer Autorität. …“*[338] Für Laband ist demnach allein die Sanktion wirklicher und relevanter Ausdruck von Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne des Wortes.[339] Jene Sanktion sollte daher auch unteilbar sein, da die Frage nach dem Subjekt der gesetzgebenden Gewalt identisch mit der Frage nach dem Träger der Staatsgewalt sei. Dazu Laband:

„…Auch innerhalb des einzelnen Staates aber kann die Feststellung dessen, was Gesetz werden soll, einem anderen Organ obliegen, als demjenigen, welchem die Sanktion zukommt. Dies ist insbesondere in der konstitutionellen Monarchie der Fall. Der Monarch als der alleinige Träger der ungeteilten und unteilbaren Staatsgewalt ist allein imstande, ein Staatsgesetz zu erlassen, d.h. des staatlichen Befehls zu seiner Befolgung zu erteilen. Den Inhalt des Gesetzes aber zu

[336] Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. II, S. 2.
[337] A.a.O., S. 29.
[338] A.a.O., S. 4.
[339] A.a.O., S. 6.

bestimmen, steht ihm nicht ausschließlich zu; die Volksvertretung hat vielmehr mit der Regierung den Inhalt zu vereinbaren. Der Wortlaut der anzuordnenden Rechtsregel ist bereits vor dem Erlaß des Gesetzes auf dem im Verfassungsrecht vorgezeichneten Weg fixiert; der Souverän kann am selben nichts ändern, er hat nur darüber die Freiheit der Willensentscheidung, ob er den Befehl erteilen will, daß dieser Wortlaut Gesetz wird. […] Das Recht zur staatlichen Genehmigung in dieser Bedeutung ist ebenso unteilbar wie die Staatsgewalt, deren Ausfluß und Betätigung es ist, und die Frage nach dem Subjekt der gesetzgebenden Gewalt ist identisch mit der Frage nach dem Träger der Staatsgewalt. …" [340]

bbb. Motivlagen

Jene Sanktionsthese *Labands* mutet angesichts der schon für die Kaiserverfassung vorgenommenen näheren Vetoeintaktung einigermaßen gewagt an. Immerhin beschränkte die Bismarcksche Reichsverfassung den Kaiser in Gesetzgebungsfragen explizit auf die Prüfrechte aus Art. 17. Dennoch soll an dieser Stelle noch kein konkreter Abgleich vorgenommen werden, inwieweit der Sanktionsgedanke dessen ungeachtet auch für die Reichsverfassung von 1871 fruchtbar gewesen sein könnte. Sondern zunächst einmal sollen die Motivlagen eruiert werden, welche einem vermeintlichen Veto mittels Sanktion zugrunde lagen.

Hierzu lassen sich bei Laband folgende bedeutungsschwere Erwägungen[341] finden, welche seine Motivlagen offenbaren:

„…Die Ansicht, daß im konstitutionellen monarchischen Staat die Volksvertretung nicht nur an der Feststellung des Gesetzesinhalts, sondern auch an dem Erlaß des Gesetzesbefehls Anteil habe, daß der Erlaß eines Gesetzes ein ‚Gesamtakt' des Monarchen und des Parlaments sei und daß diese Organe des Staats des Gesetzesbefehl an die Untertanen ‚gemeinschaftlich' erlassen, ist abzulehnen, sie beruht auf einer Verkennung der Stellung der Volksvertretung im Organismus des Staates. Die Volksvertretung kann immer nur beschließen, einen Willen erklären, aber niemals handeln und daher auch niemals befehlen. Das Parlament gibt in der konstitutionellen Monarchie niemals eine Erklärung den Untertanen gegenüber ab; der Adressat seiner Beschlüsse, […] ist immer der Monarch, die Regierung. Durch die Annahme eines Gesetzesentwurfes erteilt das Parlament dem Monarchen die Genehmigung, daß dieser den Gesetzesbefehl erlasse, es schafft die verfassungsrechtlich notwendige Vorbedingung für die Erteilung dieses Befehls seitens des Monarchen. Der Monarch richtet diesen Befehl an die Untertanen. Der Beschluß des Parlaments und die Sanktion sind sonach zwei Akte von verschiedenem Inhalt und sind an verschiedene Adressaten gerichtet; sie sind von einander auch äußerlich vollkommen getrennt und können daher nicht als ein Gesamtakt oder ein gemeinschaftlicher Akt aufgefaßt werden. …"

Die Auffassung Labands beinhaltet mit großer Offensichtlichkeit eine grundsätzliche Geringschätzung des parlamentarischen Gesetzgebungsbeitrages. Im klas-

---

340 A.a.O., S. 5-7.
341 A.a.O., S. 9.

sisch-konstitutionellen Denken verhaftet, nimmt Laband auch für die Reichsverfassung in Anspruch, dass es erst die monarchische Sanktion sei, welche dem Erlass des Gesetzes verbindliche Kraft nach außen verleiht. Erst in diesem Erlassbeschluss soll, seiner Meinung nach, die Wirksamkeit im Außenverhältnis gegenüber den Unterworfenen begründet werden. Der der Normfeststellung dienende Formulierungsbeschluss unterwirft zunächst die partizipierenden Organe einer internen Bindung; indessen soll erst der Gesetzesbefehl der Norm die externe Wirkung gegenüber jedermann verleihen.

Als problematisch erweist sich dabei allerdings, dass es eben nur eine monarchische Instanz sein kann, welche Gesetzgeber ist und die Gesetze gibt. Dass auch der parlamentarische Corpus diesen eigentlichen Gesetzgeber darstellen könnte, kommt in der konstitutionellen Vorstellungswelt Labands nicht vor. Für Laband ist nur derjenige Gesetzgeber, der auch wirklich die Gesetze gibt, und derjenige, der dieses Recht inne hat, gleichsam Inhaber der Sanktionsgewalt, der eigentlichen Gewalt, die einen Entwurf zum Gesetz erheben kann.

cc. Einwirkungen des Sanktionsbegriffs in die Reichsverfassung von 1871

Die Untergliederung des Gesetzgebungsvorgangs in die beiden Momente des Beschlusses der Gesetzesnorm und die Erteilung des Gesetzesbefehls in Form der Sanktion wurde in der Staatslehre des Kaiserreichs zur allgemein hoffähigen herrschenden Lehre[342]. Zusammenfassen lässt sich diese wie folgt: Die Feststellung des Gesetzesinhaltes erfolgte in den konstitutionellen Ländermonarchien durch Vereinbarung zwischen Volksvertretung und Fürst, und im Kaiserreich zwischen Reichstag und Bundesrat. Von dieser Feststellung des Gesetzesinhalts war strickt die Erteilung des Gesetzesbefehls zu trennen. *Walter Mallmann* bringt jene auf Laband zurückzuführende Unterscheidung in seinem umfassenden Werk zur Sanktion wie folgt zum Ausdruck:

„…Unter Feststellung des Gesetzesinhalts ist zu verstehen die endgültige Entscheidung über die Gestaltung des Gesetzestextes, über die Formulierung der Sätze, die Rechtssätze werden sollen. In der Sanktion dagegen äußert sich das maßgebliche Wollen des Gesetzes; durch sie wird die Entscheidung darüber gefällt, ob der festgestellte Text Gesetz werden soll…“.[343]

---

[342] Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung, in: AöR 14 (1899), S. 65, 89; Herwegen, Reichsverfassung und Bundesrat, Jur. Diss. Bonn 1902, S. 56 ff; v. Jeezte, Das Erfordernis der Gesetzessanktion nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches und der deutschen Einzelstaaten. Jur. Diss. Breslau 1911, S. 29; Jellinek, Gesetz und Verordnung, Tübingen, S. 315 ff; Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrathes, S. 40 ff; Lürmann, Zur Streitfrage über das Veto des deutschen Kaisers bei der Reichsgesetzgebung, Jur. Diss. Greifswald 1912, S. 35 ff; Meyer, Der Antheil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, in: Festgabe für Rudolf Gneist zum fünfzigjährigen Doctor-Jubiläum, S. 45; Müller, Begriff und Rechte des Deutschen Bundesrates, Jur. Diss. Heidelberg 1908, S. 54 ff; A. Schmidt, Die Sanktion der Gesetze im deutschen (Reichs- und Landes)Staatsrechts, jur. Diss. Breslau 1911, S. 68; Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, II. Buch; Leipzig 1886, S. 118; Wronka, Über das Erfordernis einer Sanktion der Gesetze nach deutschem Staatsrecht, Jur. Diss. Breslau 1911, S. 35 f.

[343] Mallmann, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, S. 53.

Wenn aus diesem auf Laband fußenden Sanktionsansatz ein Vetorecht zu entnehmen sein soll, dann steht diesem zunächst einmal die Reichsverfassung von 1871 gegenüber, aus der es nochmals folgenden manifesten Verfassungsrahmen für den Reichsgesetzgebungsprozess zu eruieren gilt: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrath und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend."[344] Um feststellen zu können, inwieweit die Sanktion mit ihrem intendierten Gesetzesbefehl für die Reichverfassung ein über deren Wortlaut hinausgehendes Vetorecht darstellt, muss die verfassungsrechtliche Normierung des Gesetzgebungsprozesses mit der Grundidee der Sanktion abgeglichen werden. Dabei gilt es als deutlich hervor zu streichen, dass es sich bei der Sanktion eigentlich um den Ausdruck der gesetzgeberischen Tätigkeit des Monarchen handelte, weil es der Monarch sei, der das Gesetz sanktioniere. Der Umstand, dass Laband für die Reichsverfassung jenen konstitutionellen Sanktionsbegriff übernahm, wirft die Frage nach dessen Tauglichkeit als Vetorecht auf. Der Formulierung des Art. 5 RV 1871 ist zunächst einmal nur die grundsätzliche Aussage zu entnehmen, dass die Beschlüsse der parlamentarischen Körperschaften für den Normerlass auf Reichsebene genügend sind. Der Verfassungstext ging also nicht davon aus, dass der Gesetzwerdung ein gesonderter Sanktionsvorgang zugrunde liegen müsste.

aaa. Der Labandsche Integrationsansatz für die Reichsverfassung

Erstaunlicherweise bereitete jener fehlende Wortlautansatz für *Laband* keine fundamentalen Argumentationsprobleme. Vielmehr negierte er jeglichen Antagonismus zwischen Sanktionskonstrukt und Verfassungskonzeption, was in folgender Zitatzusammenstellung prägnant aufgezeigt werden soll:[345]

„…Der Wortlaut des Art. 5, wonach die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrates und des Reichstages zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend ist, widerspricht nicht nur der Natur der Sache, sondern auch den Anforderungen der Art. 2 und 17 der Reichsverfassung. Uebereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse der beiden Versammlungen sind zu einem Reichsgesetz zwar erforderlich, aber nicht ausreichend. Wäre dies der Fall, so müßte eine vom Bundesrate an den Reichstag gebrachte Gesetzesvorlage in dem Augenblicke zum Gesetz werden, in welchem die Mehrheit des Reichstages sie genehmigt hat. Die Anordnung des Art. 5 betrifft nur die Feststellung des Gesetzesinhalts; hierzu ist die Uebereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse der beiden Versammlungen erforderlich und ausreichend: der Effekt dieser Uebereinstimmung besteht aber zunächst nur in der definitiven Herstellung eines Gesetzesentwurfes. Um ihn zum

[344] So der Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 Verfassung des Deutschen Reiches von 1871.
[345] Vgl. die Labandsche Integration der Sanktionstheorie in den Verfassungswortlaut der Bismarckschen Reichsverfassung, in: Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. II, S. 10/11.

Gesetz zu erheben, muß noch die Ausstattung desselben mit verbindlicher Kraft, der Gesetzesbefehl oder die Sanktion sowie die Ausfertigung und Verkündung hinzukommen. …"

Es kann also schon an dieser Stelle festgehalten werden, dass von Labands Seite kein Versuch unternommen wurde, den Art. 17 RV 1871 als Legitimationsnorm eines Sanktionsansatzes zu missbrauchen. Vielmehr stellte er in absoluter Klarheit fest, dass neben der Sanktion auch noch eine Ausfertigung und Verkündung vonstattengehen müsste. Er erklärt sogar, wenn auch nur beiläufig in einer Fußnote[346], dort aber in nicht zu übertreffender Nachdrücklichkeit, dass nicht das sanktionierte Gesetz die Verpflichtung zu seiner Verkündung erzeugt. Sondern das Verfassungsrecht vielmehr an die Tatsache anknüpfe, dass ein Gesetz sanktioniert worden ist und für das dazu berufende Organ somit die Verpflichtung zur Ausfertigung und Verkündung entstehen soll.

Nach der Reichsverfassung sollen die beiden Akte der Sanktion und Verkündung allerdings verschiedenen Organen zugewiesen sein. Was Labands Auffassung nach dazu führt, dass es von großer praktischer Bedeutung ist, dass der Sanktionsakt ein rechtlich freier ist, hingegen die Verkündung rechtlich gebunden sein soll. Da Laband diese Abgrenzung der Sanktion zum Ausfertigungsrecht eigeninitiativ vornimmt, muss sein Integrationsansatz für die Sanktion dementsprechend noch subtiler gewählt gewesen sein. So erläutert *Laband* weiter:

„…Der vom Bundesrate und Reichstage festgestellte Entwurf wird dadurch zum Gesetz erhoben, daß die Befolgung seiner Vorschriften befohlen und angeordnet wird. Jedes Gesetz besteht demnach aus zwei verschiedenen, auch äußerlich vollkommen von einander getrennten Teilen, von denen der eine die Regeln selbst, der andere den Gesetzesbefehl, die Anordnung ihrer Befolgung enthält. […] Da die gesetzgebende Gewalt des Staates identisch ist mit der Staatsgewalt, so ergibt sich, daß nur der Träger der Staatsgewalt Gesetzgeber sein, d.h. den Gesetzen die Sanktion erteilen kann. In der Sanktion der Gesetze kommt der staatliche Herrschaftswille unmittelbar zum Ausdrucke. Die Sanktion ist der Kernpunkt des ganzen Gesetzgebungsvorganges; alles was vorher auf dem Wege der Gesetzgebung geschieht, ist nur Vorbereitung derselben, Erfüllung von erforderlichen Vorbedingungen; alles, was nachher geschieht, ist notwendige Rechtsfolge der Sanktion, unabwendbar durch dieselbe bereits verursacht. Der entscheidende und freie Wille, ob etwas Gesetz werden soll oder nicht, kommt allein bei der Sanktion zur Entfaltung. Daraus folgt mit Notwendigkeit, daß derjenige, der das Recht hat, die Sanktion zu erteilen, auch das Recht haben muß, sie zu versagen, oder wie man sich gewöhnlich ausdrückt, daß ihm das absolute Veto *zustehen muß.*[347]

An dieser Stelle kann also als Zwischenbilanz festgestellt werden: Sollte die Reichsverfassung mit dem Sanktionsgedanken Labands konform gehen können, so hätte demjenigen, dem das Sanktionsrecht in der Reichsverfassung zugewiesen

[346] Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. II, S. 30 Fn 1.
[347] A.a.O., S. 29/30.

gewesen wäre, ein dem Wortlaut der Reichsverfassung so nicht entnehmbares absolutes Vetorecht zugeordnet werden können, das frei und unbedingt hätte gebraucht werden können.

Allerdings erkannte auch der monarchieaffine *Laband*, dass die Zuordnung eines derartig ausgestalteten Vetorechts beim Kaiser den Bogen für die Bismarcksche Reichsverfassung dann doch überspannen würde:

„…Die wichtigste Frage, welche sich in Betreff der Sanktion erhebt ist die nach dem Organ, welches den Gesetzen die Sanktion erteilt. Die Eingangsformel der Reichsgesetze scheint darauf eine zweifellose Antwort zu geben; denn nach ihr ist es der Kaiser, welcher die Anordnung erlässt. Bei näherer Prüfung erweist sich diese Annahme aber als unhaltbar und mit den Bestimmungen der Reichsverfassung nicht vereinbar.[348] *[…] Wer die Sanktionsformel infolge des Willens eines Anderen auf ein Gesetz schreiben muß, auch ohne daß er selbst will, aber kraft rechtlicher Nötigung, der erteilt in Wahrheit die Sanktion nicht, der ist nicht Träger der gesetzgebenden Gewalt, sondern jener Andere, in dessen freier Entschließung es steht, jenen Beschluß zu fassen oder nicht. Hieraus ergibt sich, daß man dem Kaiser nur dann die Sanktion der Reichsgesetze zuschreiben kann, wenn man ihm zugleich das sogenannte* absolute Veto, d.h. die Befugnis die Sanktion zu verweigern*, beilegt. Dies ist durch die Reichsverfassung ausgeschlossen. …*"[349]

Der ansonsten dem Reichsverfassungstext im Zusammenhang mit der Sanktion keine überbordende Bedeutung beimessende Laband, verfiel also in dem Moment zum Gesetzespositivisten, in welchem er klar und deutlich seine monarchistische Tendenz hätte offen legen müssen. Es wäre sogar nur noch ein kleiner Schritt gewesen, den faktischen Realitäten des Verfassungswesens, die einen nicht gewollten starken Kaiser hervorgebracht haben, durch Verfassungsinterpretation ein Vetorecht zuzusprechen. Hier verließ Laband aber die Kühnheit. Anstatt, was sicherlich einige Chuzpe erfordert hätte, seinen Sanktionsgedanken weiterzuentwickeln und die monarchische Sanktion, dem Fortexistieren der Monarchie entsprechend, beim Kaiser anzusiedeln, zog er sich dann doch auf die gängige Lesart der Verfassung zurück. Damit erkannte er an, dass, da der Kaiser in Art. 5 RV 1871 nicht erwähnt war, er auch kein Faktor der Reichsgesetzgebung sein könne und er mithin auf die Befugnisse aus Art. 16 und 17 der Reichsverfassung beschränkt sein sollte.

Da nicht mehr viele oberste Reichsorgane neben dem Kaiser den Esprit der Monarchie versprühten, verfiel *Laband*, nachdem er wohl allen Mut für seine wahrhaft unorthodoxen Sanktionsgedanken verbraucht zu haben schien, im Rahmen der Organzuweisung für die Sanktion nur noch auf den Bundesrat:

---

348 A.a.O., S. 29.
349 A.a.O., S. 30.

„…Träger der souveränen Reichsgewalt ist die Gesamtheit der deutschen Staaten, als ideelle Einheit gedacht. Nur von ihr kann daher der eigentliche Gesetzgebungsakt, die Sanktion der Reichsgesetze, ausgehen. Die Gesamtheit der deutschen Landesherren und freien Städte erteilt den Entwürfen zu Reichsgesetzen die Sanktion, welche sie in Reichsgesetze umwandelt. In allen Fällen aber, in denen die deutschen Bundesglieder ihren Anteil an der Reichsgewalt auszuüben haben, ist der Bundesrat das dafür verfassungsmäßig bestimmte Organ, nicht der Kaiser. …"[350]

Für Laband war also nicht der Kaiser das taugliche Organ, welches aus der Sanktion sein Vetorecht schöpfen sollte, sondern der Bundesrat. Begründet wurde diese Auswahl von Laband damit, dass es sich bei der Sanktion um die spezifische Äußerung der Staatsgewalt handele, deren Träger im Reich der Bundesrat ist. Da auf der einen Seite die Notwendigkeit der Erteilung des Gesetzesbefehls stand, auf der anderen Seite aber in Art. 5 Abs. 1 RV 1871 der Kaiser nicht als einer der gesetzgebenden Faktoren genannt und die Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag für einen Gesetzesbeschluss als ausreichend bezeichnet wurde, blieb in der Konsequenz für Laband nur der Bundesrat als Sanktionsorgan. Jenen Zirkelschluss erweiterte *Laband* dann noch, in dem er sich zu folgender Unterscheidung verstieg:

„…Denn der Kaiser handelt nach freier und höchst eigener Entscheidung, die Bundesratsmitglieder stimmen nach der ihnen erteilten Instruktion. Der Kaiser ist daher wohl geeignet, die Rechte des Reiches gegen die Gliedstaaten, gegen die Reichsangehörigen und auswärtigen Mächte zu verwalten, niemals aber den Anteil der Bundesglieder an der Reichsgewalt zu verwirklichen. …"[351]

Es mutet verwirrend an, mit welcher Energie Laband es vermeidet, den Kaiser zum Sanktionsgewaltigen zu küren. Es scheint so, dass er eigentlich um die Wirkungslosigkeit seines Sanktionsgedankens für die Reichsverfassung weiß, er aber dennoch nicht von ihm lassen kann und händeringend nach dem sprichwörtlichen Strohhalm sucht, um nicht mit ihr Schiffbruch zu erleiden. Als der formstabilere Rettungsanker erschien ihm dabei wohl der Bundesrat. Über den Zirkelschluss hinaus, mit welchem er den Bundesrat als Sanktionsorgan herbeischreibt, wurde allerdings noch ein weiteres, diesmal verfassungsrechtliches Argument für den Bundesrat als Sanktionsorgan angeführt. Gemäß Art. 7 Abs. 1 Ziffer 1 der Reichsverfassung hatte der Bundesrat nicht nur über die dem Reichstag zu machenden Vorlagen, sondern auch über die von demselben gefassten Beschlüsse zu beschließen. Der Bundesrat hatte demnach im Verfahrensverlauf der Gesetzgebung insofern eine etwas herausgehobene Position, als er, wie es der Staatsrechtler *Hänel*[352] ausdrückte, *„in die Hinterhand gestellt"* war.

[350] A.a.O., S. 32.
[351] A.a.O., S. 32.
[352] Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrechte, Bd. II, S. 152.

bbb. Zuordnungsansätze beim kaiserlichen Staatsoberhaupt

Die These Labands, wonach das Sanktionsorgan in der Reichsverfassung der Bundesrat sei, fand erheblichen Beifall in der ihm folgenden Staatslehre.[353] Allerdings folgte das monarchistische Schrifttum dem Sanktionsprotagonisten Laband nicht, immer in Gänze. Es wurde nämlich basierend auf dem Sanktionsgedanken Labands auch vertreten, dass jenes vakante absolute Vetorecht im Gesetzgebungsverfahren aus der Sanktion entspringend dem Kaiser zustehe.[354]

Für die Verteidigung ihrer Sanktionsorganzuweisung trieb die monarchistische Gesinnung, wie *Bodo Pieroth*[355] vollkommen zu Recht feststellt, nicht nur auf der Seite der Bundesratsanhänger erstaunliche Interpretationsblüten, sondern auch bei den Vertretern, die dem Kaiser die Sanktionsgewalt zuschreiben wollten. So wurde das Sanktionsrecht für den Kaiser sogar aus den inhaltlichen Lücken der Reichsverfassung bezüglich der Preußischen Verfassung gelesen. Dem König von Preußen sollte nach dieser Lesart stetig das Recht zur Sanktion zugestanden haben, da gemäß Art. 62 Preußische Verfassung von 1850 die Mitwirkung des Königs beim Zustandekommen der Gesetze unerlässlich war.[356] Aus diesem Ansatz wurde dann die These[357] entwickelt, dass der Sanktionsbegriff, der das Vetorecht in sich einschließt, mittels der Dominanz der preußischen Rechtsentwicklung seinen Eingang in die Reichsverfassung gefunden hätte und über jenen Einfluss dem Kaiser ein Vetorecht zuzuordnen sei. Hauptargument hierfür war der Verweis auf die Vorläuferverfassung in Preußen, das am 01. Juni 1794 in Kraft getretene „Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten“ (ALR). Folgenden kühnen Gedankengang entwickelte man hieraus:

„Das ALR. trug dem […] Unterschied von ius und exercitium der gesetzgebenden Gewalt Rechnung und unterschied ebenso zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl. Das ius der gesetzgebenden Gewalt war dem ALR. nach Alleingut des Königs, und nur auf dem Gebiete des exercitium der gesetzgebenden Gewalt war eine beratende Stimme der partikulären Stände zugelassen (§ 2 Einl. Z. ALR.). […] …anderseits erfolgte nachdem die königliche Entscheidung

353 Vgl. Zorn, Staatsrecht Bd. II, S. 413; Hänel, Studien zum Deutschen Staatsrechte, Bd. II, S. 152; Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I S. 526, 527 Bd. II S. 118; Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 681.
354 So zur damaligen Zeit vertreten von Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündung der Reichsgesetze, Jur. Diss. Leipzig 1885, S. 3, 28, 30, 37; in die gleiche Richtung zielend: Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaiserthums, AöR 8 (1893), S. 465 ff.
355 Pieroth, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, in: Der Staat (16) 1977, S. 564.
356 Art. 62 Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat (v. 31. Januar 1850): „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetz erforderlich…“.
357 Vgl. Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen, Breslau 1898, S. 3; Hubrich, Preußisches Staatsrecht, S. 129.

über die definitive Gesetzesfassung gefallen war, auch von Seiten des Königs allein die Erteilung des Gesetzesbefehls, die ‚Sanktion'. …“[358]

Die argumentative Pointe gelang dann durch eine schier brillant anmutende Idee, welche sich, basierend auf der Gesetzgebungsregel des Art. 62 Preußische Verfassung dahingehend zusammenfassen ließ, dass davon auszugehen sei, dass trotz der verfassungsrechtlichen Konzessionen, die der König mit der neuen Verfassung von 1850 machte, die staatsrechtlichen Grundsätze des alten Preußens weiter galten. Der König von Preußen blieb Repräsentant der Staatsgewalt und behielt damit das Recht zur Gesetzgebung. Zur überleitenden Schlüsselnorm sollte dann § 83 des Königlichen Verfassungsentwurfes[359] erhoben werden.

„…Der § 83 des Entwurfes stellte folgenden Grundsatz auf. ‚Alle durch das gegenwärtige Verfassungsgesetz nicht berührten Gesetze und Rechtsnormen bleiben in voller Kraft'. Damit war gesagt, dass für alle in dem Entwurf nicht erwähnten Punkte die staatsrechtlichen Hauptsätze des ALR. in Wirksamkeit bleiben sollten, und so behielten auch, was die gesetzgebende Macht der Hohenzollernfürsten anlangt, die §§ 6, 7 II, 13 ALR ihre Wirksamkeit.…“[360]

Diese bis dahin noch ansatzweise nachvollziehbare Pirouette gipfelte schließlich ferner in folgender These: Dadurch, dass das sanktionierende Organ in seiner Entscheidung frei sei musste, konnte nur der Träger der Souveränität dieses Sanktionsorgan darstellen. Da jedoch sowohl die Reichsverfassung als auch die sie maßgeblich beeinflussende Preußische Verfassung keine ausdrücklichen Vorschriften über den Träger der Staatsgewalt enthielten, sollten automatisch die entsprechenden Vorschriften des Allgemeinen Preußischen Landrechts, die den Monarchen zum Träger der Staatsgewalt erklärten, weiter gelten. Diese Substitutionsthese gipfelte in der Annahme, dass es für die Verhältnisse zwischen Regierung und Volksvertretung bei dem blieb, was hergebracht war. Und hergebracht war die Existenz des Sanktionsrechts bei der Spitze der Regierung. Diese Exekutivspitze stellte im Kaiserreich der Kaiser dar, dem mithin als Inhaber des Sanktionsrechts ein freies und absolutes Vetorecht zuzuordnen gewesen wäre.[361]

---

358 So die Darstellung jener These bei Lürman, Zur Streitfrage über das Veto des deutschen Kaisers bei der Reichsgesetzgebung, Diss. Jur. Greifswald 1912, S. 31.

359 Königlicher Entwurf eines Verfassungs-Gesetzes für den preußischen Staat (20.05.1848) – „Alle durch das gegenwärtige Verfassungs-Gesetz nicht berührten Gesetze und Rechtsnormen bleiben in voller Kraft“.

360 So die Darstellung jener These bei Lürman, Zur Streitfrage über das Veto des deutschen Kaisers bei der Reichsgesetzgebung, Diss. Jur. Greifswald 1912, S. 33.

361 Jener phantasievolle Brückenschlag war jedoch nicht nur in der staatsrechtlichen Literatur zum Kaiserreich selbst zu lesen, sondern auch noch zur Zeit der Weimarer Republik glorifizierten die reaktionären Monarchieanhänger unter der Professorenschaft die Sanktionsthese und unterstützten deren Inkorporierung über das A.L.R. – So Hubrich, in: Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches, S. 144: Ausgehend von der Aussage, dass es sich um eine *„vulgäre Annahme“* handeln würde, wenn Literaten der Auffassung sind *„…daß der Sanktionsbegriff in Deutschland erst infolge der französischen Revolution zur Aufnahme gelangt sei…“* stellt Hubrich folgenden historischen Zusammenhang her: *„…Aber in Aufnahme ist der Sanktionsbegriff gerade schon in der Bedeutung die später auch Laband ihm beigelegt hat, in Deutschland gekommen seit Ende des 16. Jahrhunderts – in Folge des Einflusses von*

Doch nicht nur in der staatsrechtlichen Literatur des Kaiserreichs wurde die Labandsche Organzuordnung zum Bundesrat in Frage gestellt, sondern bis in das verfassungsgeschichtliche Schrifttum heutiger Tage lässt sich eine Zuweisung des Sanktionsrechts zum Kaiser ausmachen. Ausgehend davon, dass die Sanktionsidee an sich auch für die Reichsverfassung greife, kommt allen voran *Ernst Rudolf Huber*[362] zu der Auffassung, dass es der Kaiser sei, dem dieses Vetorecht zuzustehen habe. Der Beschluss der Gesetze im Sinne einer inhaltlichen Feststellung des Gesetzesinhalts erfolgt nach *E. R. Huber* durch die dazu bestimmten Legislativorgane Reichstag und Bundesrat, in Form einer übereinstimmenden Beschlussfassung über den Gesetzestext, des in der Entstehung befindlichen Reichsgesetzes. Die Verkündungsformel zugrundelegend, führt *E. R. Huber* seine Gegenthese dann folgendermaßen aus:

„…Das ‚Wir verordnen im Namen des Reichs' hingegen war der Gesetzesbefehl, der ‚Erlaß des Gesetzes', die Ausstattung des beschlossenen Rechtssatzes mit ‚äußerer Autorität'. Aber war der Kaiser durch die Reichsverfassung auch wirklich mit der Sanktionsgewalt ausgestattet, die er mit dieser ständig benutzten Sanktionsformel für sich in Anspruch nahm? Laband hat diese Frage entschieden verneint. Nicht der Kaiser, sondern der Bundesrat sei nach der Reichsverfassung zuständig für die Erteilung des Gesetzesbefehls gewesen. Diese These hat damals viel Beifall gefunden. Gleichwohl hält sie einer Prüfung nicht stand. Sie beruht nämlich im Kern lediglich auf der Erwägung, die Sanktion als ‚Erteilung des Gesetzesbefehls' setze begrifflich eine freie Entscheidung des Befehlenden voraus. Wer das Recht habe, die Sanktion zu erteilen, müsse auch das Recht haben, sie zu verweigern. Wer verpflichtet sei, einen Befehl zu geben, habe nicht die Befehlsgewalt, die ein anderer ausübe. Da der Kaiser gegenüber dem Gesetzesbeschluß der beiden Legislativorgane kein Vetorecht habe, sondern zur Inkraftsetzung des gefassten Gesetzesbeschlusses verpflichtet sei, könne er nicht Inhaber der Sanktionsgewalt sein. …"[363]

Nach *E. R. Hubers* Auffassung fehlte es für die Sanktionszuweisung an den Bundesrat nicht nur an jeglicher verfassungsrechtlicher Grundlage, sondern sie soll auch mit dem Gesetzgebungssystem des Konstitutionalismus an sich unvereinbar gewesen sein. Daher versucht er die vermeintliche Unmöglichkeit der Labandschen Konstruktion auf mehrfachem Wege aufzuzeigen. Ein wesentlicher

Bodinus. Die deutsche Wissenschaft des 18. Jahrhunderts hat auch lange vor der französischen Revolution die nämliche Vorstellung von dem Sanktionsbegriff gehabt wie Laband. Insbesondere war der Praxis der preußischen Gesetzgebung des 18. Jahrhunderts der Sanktionsbegriff als das wichtigste Element im Gesetzgebungsverfahren wohl bekannt, ohne daß hier an Einflüsse seit der französischen Revolution gedacht werden kann. Im 19. Jahrh. hat die preußische Gesetzgebungspraxis konstant ebenfalls an dem Sanktionsbegriff als dem entscheidenden Moment für das Gesetzgebungsverfahren festgehalten, sowohl in vorkonstitutioneller, wie in konstitutioneller Zeit, obwohl der Wortlaut der preußischen Verfassung vom 31.1.1850 die Sanktion nicht unmittelbar nennt. Das für die konstitutionelle Zeit in Preußen das Sanktionsrecht des Königs an sich weiter in A.L:R. II 13 § 6 wurzelte, erkennt jetzt auch Giese… […] Wie hiernach bei solcher Einbürgerung der Sanktionsbegriff sowohl in dem Recht der norddeutschen Bundesverfassung, wie der Reichsverfassung von 1871 seine entscheidende Bedeutung in Wahrheit behauptet hat, kann er auch nicht für das Recht der neuen R.V. weggeleugnet werden, zumal jeder Nachweis fehlt, daß die Schöpfer der neuen R.V. absichtlich den hergebrachten Sanktionsbegriff, der an sich auch im Wesen der Sache liegt, haben ausmerzen wollen. …".

362 Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3, S. 923-927.

363 A.a.O., S. 923/924.

Aspekt der Huberschen Argumentation ist die vorzunehmende Unterscheidung in zwei Sanktionsformen. Es soll demnach eine freie und eine gebundene Sanktion gegen. Zu dieser Überzeugung gelangt *E. R. Huber* über den Gedankengang: *„…Auch der rechtsgebundene Befehl ist ein Befehl im Rechtssinn; die Entscheidungsfreiheit des Befehlenden ist dem Begriff des Befehls nicht immanent. …"*[364]

Jene Erkenntnis gewinnt er u.a. durch den Vergleich zum militärischen Vorgesetzen, der im Innenverhältnis auch durch den Befehl eines höheren Vorgesetzen gebunden ist und dennoch Befehlsgewalt im Außenverhältnis besitzt. Die Unterscheidung in freie und gebundene Sanktion resultiert aus der Differenzierung in Willensorgane, die ein Entscheidungsrecht bei der Gesetzgebung haben und Befehlsorgane, die dem Gesetz verbindliche Kraft nach außen verleihen. Bei der freien Sanktion soll das Sanktionsorgan nicht auf die Erteilung des Gesetzesbefehls beschränkt sein, sondern ein Einspruchsrecht haben. Mit einem solchen sollte der König von Preußen ausgestattet sein. Hingegen bei der gebundenen Sanktion steht dem Sanktionsorgan nichts weiter als die Erteilung des Gesetzesbefehls zu. Dies soll laut *E. R. Huber* die Konstellation in der Bismarckschen Reichsverfassung gewesen sein:

„…Doch war auch diese rechtsgebundene Sanktion noch ein echter Gesetzesbefehl. Wenn der Kaiser feststellte, daß kein ordnungsgemäßer Beschluß der Legislative vorlag, war er berechtigt, aber auch verpflichtet, die Sanktion zu verweigern. Als Inhaber der Sanktionsgewalt besaß der Kaiser also zugleich ein höchstes Prüfrecht in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit der ihm zur Sanktion vorgelegten Reichsgesetze. Wegen dieses Prüfrechts nannte Laband den Kaiser den Wächter und Hüter der Reichsverfassung. …"[365]

Diesen Argumentationsstrang zusammenfassend kann man sagen, dass *E. R. Huber* dem Kaiser die Sanktionsgewalt allein schon deshalb zuwies, weil sie sich diesem am problemlosesten zuordnen ließ, da die Reichsverfassung mit der Ausfertigung und Verkündung sowieso den entsprechenden Formalakt dem Kaiser übertrug und mithin auch der materielle Befehlsaspekt ihm zuzuweisen sei:

„…Wie die formelle Ausfertigung und Verkündung betraf die materielle Sanktion die Herstellung der Verbindlichkeit nach außen. Daher sprach die Logik der Sache für die Vereinigung dieser formellen und materiellen Zuständigkeiten in einer Hand. Der Kaiser übte die Sanktionsgewalt im Gesetzgebungsverfahren nicht nur de facto aus; sie stand ihm nach dem Gesamtzusammenhang der Verfassung auch de jure zu. …"[366]

Die These Labands, dass aus dem Zusammenspiel von Art. 5 Abs. 1 und Art. 7 RV 1871 eine Zuweisung des Sanktionsrechts an den Bundesrat gelesen werden

---

[364] A.a.O., S. 924.
[365] A.a.O., S. 924.
[366] A.a.O., S. 926.

müsse, bedenkt *E. R. Huber* lediglich mit einer kurzen Verneinung, die er mit der Unmöglichkeit einer solchen Konstruktion begründet: Die Labandsche These ging davon aus, dass der Bundesrat einem Gesetz nach dem Beschluss durch den Reichstag nochmals die Sanktion erteilte. Da oftmals aber erst der Bundesrat im Verfahren nach Art. 5 Abs. 1 RV 1871 beschloss, wäre dieses Verfahren faktisch unmöglich gewesen. Daher kreierte Laband über Art. 7 RV 1871 einen nochmaligen, dann als Sanktion zu wertenden Beschluss des Bundesrates. Hierzu stellt *E. R Huber* kurz und bündig fest:

„*…In Wahrheit fasste der Bundesrat keinen solchen erneuten Beschluß. Mit dem ersten Beschluß, durch den er den Gesetzesvorschlag angenommen hatte, band er sich endgültig. Die Lossagung von dem ersten Beschluß war ihm, wie sich aus dem Art. 5 RV 1871 ergab, nicht gestattet. …*“[367]

Mit der grundsätzlichen Anerkennung der Labandschen Differenzierung in Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl goutiert *E. R. Huber* gleichsam die Idee der Sanktion und damit die eines Vetos in der Reichsverfassung. Dieses Veto soll nach beider Auffassung die monarchischen Interessen auf Reichsebene sichern. In vollkommener Umsetzung der ursprünglichen Idee Bismarcks soll dieses Sanktionsveto nach Ansicht Labands dem Bundesrat als Kammer der exekutiven Länderfürsten zugewiesen sein. Allein in diesem Aspekt der Organzuweisung unterscheidet sich *E. R. Hubers* Sichtweise. Letztlich will auch *E. R. Huber* ein Monarchenveto. Geprägt von den faktischen Realitäten des Kaiserreiches, versucht er dieses jedoch direkt beim monarchischen Staatsoberhaupt anzusiedeln.

[367] A.a.O., S. 925.

b. Kritikansätze in der Staatsrechtswissenschaft zur Kaiserzeit

Die Sanktionsidee *Labands*, welcher weite Teile der konservativen Staatslehre folgten, blieb trotz ihrer Dominanz nicht unkommentiert und unkritisiert. Es war dabei nicht allein die nicht nur von *E. R. Huber* in Frage gestellte Organzuweisung an den Bundesrat, die zweifelhaft erschien, sondern die These einer vermeintlichen Sanktionsgewalt an sich wurde als problematisch erachtet. Eine diesbezüglich umfassende Kritik aus der Staatsrechtswissenschaft zur Kaiserzeit lässt sich schon sehr frühzeitig bei *Kolbow*[368] finden. Die wesentlichen Aspekte der dortigen Infragestellung der Sanktionsidee sollen nun im Folgenden aufgezeigt werden, um im Anschluss daran eine qualifizierende Einordnung der Vetoqualität des Sanktionsgedankens vornehmen zu können.

Als Verdienst *Kolbows* kann angesehen werden, dass er zwar den Streit, ob die Sanktionsgewalt nun dem Bundesrat oder dem Kaiser zuzuordnen sei, zum Ausgangspunkt seiner Betrachtungen machte, sich dann allerdings von dieser Grundvorgabe löste und die eigentlich wesentliche Debattenfrage in den Mittelpunkt der Analyse stellte. Er fragte nämlich danach, inwieweit die erste mit wesentlichen parlamentarischen Zügen ausgestattete Reichsverfassung eine Sanktion der Gesetze überhaupt systemlogisch vorsah.

Anders als Laband und die ihm folgende maßgebliche staatsrechtliche Literatur des Kaiserreichs verneinte Kolbow die Notwendigkeit einer Sanktionsexistenz. In der Folge konnte er aus der Reichsverfassung auch kein über die Parameter des verfassungsrechtlich bedingten Vetos aus Art. 17 RV 1871 hinausgehendes, absolutes Einspruchsrecht als existent betrachteten; weder für den Bundesrat noch für den Kaiser.

Kolbow behauptete, dass die Reichsverfassung von 1871 nicht im Ansatz einen Sanktionsaspekt beinhaltete. Er bezieht sich dabei auf eine Aussage des Staatsrechtlers *Otto von Gierke*:

„…*Der Begriff der Sanction ist keineswegs der Ausdruck eines logisch notwendigen Stadiums der Rechtserzeugung; sondern Ausdruck eines positiven Verfassungssatzes über die ungleiche Betheiligung der verschiedenen staatlichen Organe an der Herstellung des Gesetzeswillens… . Auch die deutsche Reichsverfassung bietet keinen Anhalt, um im Widerspruch mit dem Wortlaut des Art. 5 den Begriff der Sanktion in das Reichsstaatsrecht einzuführen und diese entscheidende Befugnis dem Bundesrath zuzuweisen. …*“ Kolbow fügt dieser Aussage zugespitzt noch hinzu: „…*Die eminente juristische Wichtigkeit der eventuellen Sanction, welche Laband betont, wird geleugnet. Denn ein richtiges Verständnis von dem Verfassungsbau des Reiches zu gewinnen, gelingt hoffentlich auch ohnehin, wenn man sich nur getreu an die Grundlage desselben, an die Verfassungsurkunde hält. Und die Wichtigkeit für die Erkenntnis des Gesetzgebungsvorganges wird um deswillen nicht anerkannt, weil die Sanction, als eigenes Stadi-*

[368] Kolbow, Das Veto des deutschen Kaisers, in: AöR 5 (1890), S. 88 ff.

um der Gesetzgebung, nicht ein nothwendiges, sondern, wo sie vorkommt, nur ein historisches Moment ist. …“[369]

Kolbow erklärt somit schon die Labandsche Lehre an sich für mit der Reichsverfassung unvereinbar. Dies begründet er über eine kritische Würdigung der diesbezüglich vorgesehenen Organe: Dabei widmet er der Bundesratszuordnung weit weniger Aufmerksamkeit, als der angedachten Sanktionsstellung des Kaisers. Die Sanktionsthese bezüglich des Bundesrates wird schon mit dem politischen Argument als untauglich abqualifiziert, dass der Bundesrat, wenn er tatsächlich einen Gesetzesentwurf nicht goutieren wollte, diesem schon seine Zustimmung verweigern könnte. Hierfür hätte es nicht einer weiteren Sanktionsverweigerung auf zusätzlicher Einspruchsebene bedurft. Kolbow stellt also bezüglich des Bundesrates auf dessen gleiche Positionierung zum Reichstag ab und verweigert diesem in der Folge eine Sonderstellung. Als maßgeblichen Beweis für diese Sichtweise führt Kolbow die Eingangsformel[370] der Reichsgesetze an. Dort sei in klaren Worten festgelegt, dass nur die Zustimmung von Bundesrat und Reichstag für das Zustandekommen des Gesetzesbeschlusses als ausreichendes Kriterium aufgeführt werden. Beide Legislativorgane würden also von der Reichsverfassung als gleichwertig für die Normsetzung erachtet.

Wesentlich mehr Aufmerksamkeit widmet *Kolbow* der Sanktionszuordnung zum Kaiser. Es fällt auf, dass Kolbow sehr wohl einer Differenzierung des Normsetzungsvorganges folgen könnte. Dabei unterschied er zum einen zwischen dem übereinstimmenden Beschluss, der die beiden Gesetzgebungskörperschaften bindet – dieses Votum sollten weder Reichstag noch Bundesrat revozieren können. Daneben sah er als abschließenden Normsetzungsaspekt die kaiserliche Ausfertigung. Diese sei nach der Reichsverfassung jedoch nicht ins politische Belieben des Kaisers gestellt. Dazu *Kolbow*:

„… Wäre der Kaiser frei, könnte er die Publication beliebig verweigern, hätte er mit anderen Worten das Veto, so müsste Art. 5 unzweifelhaft lauten: Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Kaiser, den Bundesrath und Reichstag. Das Uebergehen des Kaisers in Art. 5 in Verbindung mit der Tatsache, der er im 2. Abschnitt der Verfassungsurkunde, welcher speciell der Gesetzgebung gewidmet ist, gar keine Erwähnung gefunden hat, dass vielmehr die ihm in Bezug auf die Reichsgesetzgebung zustehenden Handlungen erst in Art. 17 erwähnt werden, macht den Schluss unvermeidlich, dass der Kaiser der freien und unabhängigen Theilnahme an der Gesetzgebung, mithin des Vetos entbehre. …“[371]

[369] Kolbow, Das Veto des deutschen Kaisers, in: AöR 5 (1890), S. 99.
[370] Eingangsformel der Reichsverfassung von 1871: „Wir Wilhelm von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen etc. verordnen im Namen des Reichs, nach erfolgter Zustimmung des Bundesraths und Reichstags, was folgt“.
[371] Kolbow, Das Veto des deutschen Kaisers, in: AöR 5 (1890), S. 100.

Für Kolbow folgt aus diesem Verfassungsaufbau die Verpflichtung des Kaisers zur Ausfertigung, ohne das ihm ein erweitertes Sanktionsveto zuzugestehen sei. Er tritt damit der im damaligen Staatsrecht weit verbreiteten These entgegen, dass der Kaiser ein selbständiges und freies Reichsorgan sei. Kolbow kommt zur gegenteiligen Auffassung und daher zur Ablehnung eines aus der Sanktion entspringen Vetorechts:

„… Der Kaiser als gesetzgebender Factor ist Delegirter der Verbündeten, ist princeps inter pares, ist dasjenige Organ, welches man im Verfassungsbau nothwendig braucht, um den Reichswillen zu repräsentieren. Weitere Bedeutung kommt ihm […] nicht zu. Daraus folgt seine Verpflichtung zur Ausfertigung und Publication. …“[372]

Die Darstellungen zur kritischen Sichtweise *Kolbows* sollen hier als Beispiel dafür dienen, dass nicht das gesamte Schrifttum des kaiserlichen Staatsrechts von der Labandschen Sanktionsthese eingehegt war, sondern das es einige Stimmen gab, die schon damals jenen Ansatz zu reflektieren wussten. Kolbow als eine der diesbezüglich vernehmbarsten Stimmen widerlegte den Ansatz Labands, in dem er die beiden Zuordnungsorgane Bundesrat und Kaiser nüchtern nacheinander ob ihrer Sanktionsqualität untersucht. Er zeigt an beiden separat auf, dass ihre systematische Stellung in der Reichsverfassung für ein Veto aus der Sanktion keinen Raum bietet. Sowohl dem Bundesrat als dem Labandschen Favoriten als auch dem Kaiser bescheinigt er die Untauglichkeit als Sanktionsorgane zu fungieren. Aus dieser Feststellung schließt Kolbow im Umkehrschluss, dass die Sanktion als exekutives Vetorecht der Reichsverfassung nicht zu eigen ist.

2. Fruchtbarkeit der Sanktionsdebatte für die Vetofrage

Für die Vetodebatte legt dieser Exkurs in die Welt der Interpretation der Reichsverfassung von 1871 eines ganz klar offen: Die kaiserliche Reichsverfassung sah eine ausdrückliche Teilnahme des Staatsoberhauptes an der Normsetzung nicht mehr vor. Anders als die nicht zur Verfassungsrealität gewordene Paulskirchenverfassung, verweigerte sie dem Kaiser ferner jeglichen sonstigen diesbezüglich freien Einspruch in Form eines unbedingten Vetos. Wie in dieser Abhandlung schon herausgearbeitet, handelte es sich bei der Bismarckschen Reichsverfassung dennoch nicht um eine tatsächlich parlamentarische Verfassungskonstruktion, vielmehr war das monarchische Element stetig virulent und in ständigem Expansionsdrang befindlich. Davon zeugt auch, dass in der Staatsrechtlehre des Kaiserreichs über den Verfassungswortlaut hinaus entwickelte momentum der Gesetzessanktion. Dieses wollte für eine exekutiv geprägte monarchische Institution die

[372] A.a.O., S. 104.

Handhabe schaffen, einem den parlamentarischen Weg erfolgreich absolvierenden Gesetzesbeschluss frei und unbedingt die Existenz versagen zu können. Als Problem erwies sich dabei nicht nur, dass die Reichsverfassung in ihrem Wortlaut keinem der dafür erkorenen Organe die vakante Aufgabe zuwies, sondern auch ansonsten in Gänze nicht mehr des Geistes war, der als Voraussetzung für das Labandsche Sanktionsmodell notwendig gewesen wäre.

Dennoch meinte die Staatsrechtswissenschaft zur Kaiserzeit in ihrer großen Mehrheit mittels der „sanctio legis" der Reichsverfassung ein Veto entnehmen zu können, welches entweder dem über die Länderfürsten monarchisch determinierten Bundesrat oder dem Kaiser als monarchischem Staatsoberhaupt des Reiches einen freien Einspruch gegenüber den Legislativakten gestattet hätte. Als Basis hierfür diente ein waghalsiges Interpretationskonstrukt, mittels welchem konstitutionelle Staatsrechtsgrundsätze in die Reichsverfassung hineingelesen werden sollten. Dieses geschah vor allem durch das Aufsplitten des Normsetzungsvorganges, in den Gesetzesbeschluss, mit der entsprechenden Zuweisung an das Parlament und in den Gesetzesbefehl, der einer exekutiven Oberinstanz zugeordnet wurde. Über den Weg, auch für die Normsetzung der Reichsebene den materiellen Gesetzesbegriff in zwei Komponenten zu differenzieren, importierte Laband grundlegende Wesenszüge aus dem konstitutionellen Monarchieverständnis. Dabei übersah er allerdings, dass das Reichsvolk, anders als in seiner Eigenschaft als jeweilige Fürstentumsvölker, nicht mehr nur über die beratende Ständebeteiligung an der Normsetzung partizipierte, sondern über den Reichstag eine tatsächliche Volksvertretung geschaffen wurde. Deren manifester Anteil an der Gesetzgebung, so wie ihn der Verfassungstext vorsah, wurde konterkariert durch die Sanktionsthese.

An dieser Stelle sei diesbezüglich nochmals zusammenfassend festgestellt: Der Begriff der Sanktion gewann seine eigentliche Bedeutung im Staatsrecht für die konstitutionellen Monarchien in Deutschlands Fürstentümern. Im Staat des 18. Jahrhunderts lag die gesetzgebende Gewalt lediglich in der Hand des zwar konstitutionell beschränkten, aber trotzdem faktisch weiterhin absolut regierenden Monarchen. Es wurde oben herausgearbeitet, dass die Ständebeteiligung regelmäßig nur kosmetische Qualität aufwies. Damals konnte von einer Trennung der Funktionen nur ansatzweise in juristischer und so gut wie gar nicht in tatsächlicher Hinsicht die Rede sein. Bis auf einige ständische Beteiligungsrechte, die mehr oder weniger einen beratenden Charakter aufwiesen, war es weiterhin der Monarch, der den Gesetzesinhalt schuf, sowie auch den Gesetzesbefehl erteilte und diese Nomen publizierte. Im Ergebnis waren die Stände der deutschen Fürstentümer trotz Teilhabe am Gesetzgebungsgeschehen keine Faktoren des solchen. Gleichwohl waren ihr Beirat und ihre Zustimmung verfassungsmäßig vorgesehen. Diese Partizipationsaspekte indizierten zwar keine Souveränitätsteilhabe und kamen nicht über eine nachgeordnete Funktionsbeteiligung[373] hinaus, dennoch unterschied sich

[373] Vgl. Bauer, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. 2, Art. 82, Rn 1.

hierdurch das Normsetzungsverfahren von dem des Absolutismus. In der Folge war es am Ende der Gesetzesentstehung für den Landesmonarchen wichtig hervor zu streichen, dass nach dem erzielten Konsens mit den Ständen, erst die abschließende und endgültige Beschlussfassung durch ihn als Inhaber der Gesetzgebungsgewalt die Gesetzwerdung vollendete. Jenen evidenten Endakt stellte die „sanctio legis" dar, welche nach der Reichseinheit auch für die Reichsverfassung als vakant diskutierte wurde.

Diese Erwägungen zugrundelegend, erscheint es fraglich, wie die Sanktion, die von Laband als *„notwendige eine Tat des Staates"*[374], als *„Kernpunkt des ganzen Gesetzgebungsvorganges"*[375], ja sogar *„als alleinige Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne des Wortes"*[376] bezeichnet wurde, mit den Grundkonstanten der Reichsverfassung in Einklang gebracht werden kann. Erwiesenermaßen stammt die Sanktion der Gesetze aus einer Entwicklungsphase des Konstitutionalismus. Dieses Stadium, in welchem der König alleiniger Gesetzgeber war, wurde mit der Reichseinheit und der für diese Ebene erlassenen Verfassung von 1871 überwunden. Die Reichsverfassung enthielt wesentliche Teilhaberechte der Volksrepräsentation.

Es mag sachlich sinnvoll erscheinen, dem Kaiser jenes Recht der Sanktion zuzuweisen, denn er war eben sowohl oberster Reichsrepräsentant als auch ansonsten nicht in die Rivalität der Gesetzgebungsorgane verstrickt. Das Ansinnen *E. R. Hubers* und anderer, die Sanktion beim Kaiser zu verorten, überzeugt deshalb sogar auf den ersten Blick, da aus der Grundtradition des in den konstitutionellen Fürstentümern sanktionierenden Monarchen es nahe gelegen hätte, dem Kaiser, der auch die Gesetze auszufertigen hatte, des Weiteren die Sanktion zuzuweisen. Dies hätte zweifelsohne sogar die nicht verkennbare monarchische Traditionslinie zum Konstitutionalismus in Reinkultur widergespiegelt.

Es mag zudem sein, dass die Verfassungsrealitäten des Kaiserreiches einen anderen Verlauf nahmen, als es die ursprüngliche Verfassungskonzeption vorsah. Aber die Grundsystematik der Reichsverfassung war dennoch auf den Abbau der Macht beim monarchischen Staatsoberhaupt ausgerichtet. Wie schon oben herausgearbeitet, war dies der Preis, den Bismarck für die über die Bundesratskonstruktion avisierte starke Position der Reichsfürsten bereit war, zu zahlen. Eigentlich sollte der Kaiser, mangels Inhaberschaft der Reichsgewalt, als neutraler Pol und über Art. 17 RV 1871 als eine Art Verfassungshüter im Reichsgefüge positioniert werden. Dass aus der nationalen Kraft, die aus der Einigung des Reiches erwuchs, sich der Wunsch nach der Widerbelebung alter monarchischer Stärke an der Staatsspitze emanzipierte, mag zwar als realistische Bestandsaufnahme verfassungspolitisch richtig sein. Bei der Betrachtung verfassungsrechtlicher Parameter darf dies indessen keine Rolle spielen, es sei denn, man ist bedingungslos bereit, für den zur Jahrhundertwende faktisch starken Kaiser ein Vetorecht in die Reichs-

[374] Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. II, S. 4.
[375] A.a.O., S. 29.
[376] A.a.O., S. 6.

verfassung hineinzulesen. Diese Bereitschaft lag bei den Anhängern einer möglichst starken monarchischen Staatsleitung offenkundig vor.

Dabei bleibt allerdings festzustellen, dass Labands Sanktionszuweisung zum Bundesrat zumindest dahingehend Sinn machte, dass er sie dem Organ zuwies, welches tatsächlich Inhaber der Reichsgewalt war. Verfassungssystematisch ist diese Zuordnung konsistent, da sie genauso von Bismarck erdacht wurde. Zumindest bezüglich dieser Erkenntnis war Laband Gesetzespositivist. Er erkannte immerhin, dass von der Verfassungskonstruktion her, der Bundesrat jenen erstrebten monarchischen Staatsleitungsaspekt erfüllen sollte. Dennoch erkannte er nicht, dass die Beteiligungsrechte des Bundesrates an der Gesetzgebung, so wie Art. 5 Abs. 1 RV 1871 diese vorsahen, etwas fundamental anderes darstellten, als die endgültige Absegnung des unter ständischer Mitwirkung verfassten Gesetzes durch den Monarchen in einer rein konstitutionellen Verfassung. Es war also nicht nur die mit dem Gesetzgebungsalltag schwerlich vereinbare Begründung mittels Art. 7 RV 1871, die keinen zusätzlichen Sanktionsbeschluss beim Bundesrat über dessen eigentliche Zustimmung zum Gesetz hinaus erlaubte, so wie *E. R. Huber* es richtigerweise herausstellt. Sondern schon die Gleichsetzung des Reichstags mit dem Bundesrat erlaubte eine qualitative Überordnung des letzteren nicht mehr.

Die Bedeutung, die der Sanktion ihrem Wesen nach innewohnte, war mit der egalen Position des Bundesrates nicht mehr vereinbar. Überdies stellt es einen Akt willkürlicher Begriffsjurisprudenz dar, wenn Laband nur der Sanktion die Qualität beimisst, Gesetzgebung im staatsrechtlichen Sinne des Wortes zu sein. Er erzeugte mit der Zuweisung des Sanktionsrechts zum Bundesrat eine Wertrelation, welche die Reichsverfassung, der Zustimmung des Bundesrates zum Gesetz, keinesfalls beimaß. An dieser Stelle wirkte sich die Fehlerhaftigkeit seiner künstlichen Aufsplittung des Normsetzungsaktes in Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl besonders fatal aus, denn auch diese war der Grundsystematik der reichsverfassungsrechtlichen Regeln zum Gesetzgebungsverfahren nicht zu entnehmen.

Zu jenen, die dem Kaiser die Sanktion zuwiesen, bleibt Folgendes zu sagen: So nachvollziehbar ihr Ansinnen erdacht war und so staatspolitisch realitätsnah es sich darstellte, begingen sie doch den Labandschen Fehler dennoch gleich in doppelter Art und Weise. Sie verkannten zum einen die Unterschiedlichkeit der Reichsgewaltzuweisung in den konstitutionellen Verfassungen der deutschen Länder und der des Kaiserreiches. In letztgenannter war nicht mehr das Staatsoberhaupt Inhaber der solchen, sondern der Bundesrat. Zum anderen verkannten sie, dass es jene Arten von Verfassungsnormen, wie sie diese beispielhaft die Preußische Verfassung mit Art. 62 noch beinhaltete, in der Reichsverfassung nicht mehr gab. Die gemeinschaftliche und übereinstimmende Ausübung der Gesetzgebungsgewalt zwischen Parlament und König sahen weder Wortlaut noch Systematik der Reichsverfassung vor. Der Kaiser hatte schlechterdings kein materielles Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung.

Letztlich waren es auch nicht die fehlerhaften Zuweisungen zum falschen Organ, welche die Sanktion als essentielle Voraussetzung der Gesetzgebung untrag-

bar machten. Vielmehr war es die Verkennung des Umstandes, dass im Rahmen des ursprünglichen Dualismus zwischen Volksvertretung und Monarchen zumindest eine Waffengleichheit eingetreten war.

Einen anderen Argumentationsansatz wählt *Hartmut Maurer*[377], der die Untauglichkeit des Sanktionsgedankens dahingehend zu erklären versucht, dass durch das Hinzutreten des Bundesrates, aus dem Gewaltendualismus ein Trialismus wurde. *Maurer* verkennt allerdings, dass der Bundesrat nicht mehr darstellte, als ein Kumulationsorgan, über welches die in den Ländern fortexistierenden monarchischen Rechte der konstitutionellen Fürsten auf Reichsebene Einfluss gewinnen sollten. Somit agierte der Bundesrat auf der Reichsebene lediglich formal als eine dritte Macht. Deren Anliegen waren jedoch ganz eindeutig monarchisch.

Es gilt vielmehr einen anderen Grund für die Fehlerlastigkeit des Sanktionsgedankens herauszuarbeiten: Es war der parlamentarische Aspekt, der ein erhöhtes Maß an Volkssouveränität beinhaltete und der nicht mehr mit jenem der noch wirksamen konstitutionellen Fürstenverfassungen in den Reichsländern vergleichbar war. Dieses gilt es als zentraler Aspekt hervorzustreichen, wenn man den Sanktionsgedanken für die Reichsverfassung ihrem Wortlaut nach verneint. Die verfassungspolitische Realität mag mittels eines starken Regiments der Hohenzollern Kaiser und ihres fulminant mächtigen Reichskanzlers Bismarck, im Zusammenspiel mit einer noch nicht entwickelten manifesten parlamentarischen Tradition und Kultur, eine andere gewesen sein. Ein durch die staatspolitische Realität intendiertes nachträgliches Herauspräparieren des Sanktionsrechts aus der Kaiserverfassung ohne entsprechende Verfassungsänderung kann aus heutiger Sicht dennoch nur als Wunschdenken abgetan werden.

Für die hier vorzunehmende Vetoanalyse erscheint zudem die nähere Untersuchung der Motivlage als wichtig, welche dem Ansinnen zugrunde lag, dieses vermeintlich fundamentale, für den Gesetzgebungsvorgang schlichtweg konstituierende Sanktionsrecht, als Veto in die Reichsverfassung hinein interpretieren zu wollen. Immerhin verwies Laband für jenen Befehl zur Befolgung der Rechtsnorm auf den in der römischen Republik gültigen Ausspruch von Gajus – *‚Lex est quod populus jubet atque constitut'*[378].

Ein wesentlicher Beweggrund für die Sanktionsdebatte, scheint im Verfassungskonstrukt selber verborgen zu liegen. Zum einen waren Reichstag und Bundesrat alleinige und gleichrangige Normgeber. Zum anderen wurden sie bei der Rechtsetzung flankiert von einem machtlosen Kaiser. Diese Konstellation sollte durch die Implementierung der im Konstitutionalismus geborenen Sanktionsidee wieder aus den Angeln gehoben und somit zu einem Dualismus zwischen Monarch und Volksvertretung zurück gefunden werden. Das Hineininterpretieren der Sanktionsthese in die Reichsverfassung von 1871 entsprang also einem politischen Ziel, einer politischen Lehre; sie war eine Erscheinungsform der in der Wissen-

---

[377] Maurer, in: Bonner Kommentar, Art. 82, Rn 14/15.
[378] Vgl. Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. II, S. 4.

schaft der Vorkriegszeit herrschenden monarchischen Tendenzen.[379] Es ging schlichtweg um die Inkarnation des monarchischen momentums im deutschen Staatsrecht. Wie im Brennspiegel zeigt sich bei der Lehre von der Sanktion der Gesetze der Charakter der positivistischen Staatsrechtslehre, die unter dem Schein völliger Unabhängigkeit von politischen und weltanschaulichen Werturteilen und hinter der Fassade objektiver Wissenschaftlichkeit eindeutige politische Optionen verbarg.[380] Unter der Camouflage einer vermeintlich wichtigen verfassungspolitischen Debatte ging es den Hauptprotagonisten um nichts anderes, als um eine rückwärtsgewandte, schlichtweg anachronistische, Neujustierung der Reichsverfassung. Ziel war es, den in der Verfassungsrealität vorzufindenden dominanten Kaiser auch mit der entsprechenden monarchischen Verfassungsgrundlage zu unterfüttern. Dass *Laband*, anders als später *E. R. Huber*, dem Bundesrat jenes Recht zuwies, war nur purer Realitätssinn. Es war ihm wohl bewusst, dass mit der direkten Zuweisung des vetogleichen Sanktionsrechts zum kaiserlichen Monarchen viel zu offensichtlich zu Tage getreten wäre, welchen eigentlichen Ansatz er verfolgte. Wenn man diese Konstellationen mit gewichtet, erscheinen etliche mit großem Aufwand verteidigte Argumente pro Sanktionsrecht und mithin pro Veto um einiges verständlicher, wenn auch nicht richtiger.

Das verfassungsrechtlich fragwürdige Konstrukt wurde überdies flankiert von einer fehlerhaften Begriffsvermengung von Sanktion und Veto, basierend auf der falschen Gleichsetzung von Veto und Zustimmung. Der Verfassungsüberdehnung setzte diese Verquickung nicht nur im wahrsten Sinne des Wortes die Krone auf, sondern war zugleich deren Menetekel. Jenes Zustimmungsrecht im konstitutionellen Gesetzgebungsverfahren hätte bei klar strukturierter Verfassungsgenese auch in der Reichsverfassung nicht zum Veto werden können, denn wer das Gesetz sanktionieren darf, ist gleichsam Gesetzgeber, und wer Anteil an der Gesetzgebung hat, kann dieser gegenüber nicht vetoberechtigt sein. Auf diesen Aspekt

[379] Vgl. Mallmann, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, S. 141/142, der den politischen Charakter und die tendenziellen Ziele der positivistischen Staatslehre zu desavouieren sucht: „…*der politische Hintergrund der herrschenden Sanktionstheorie wird auch bei ihnen nur notdürftig durch den Vorhang logischer Exaktheit und wissenschaftlicher Objektivität verhüllt. So ist es nichts als politische Willkür, wenn […] ohne die geringste Einzelauslegung der Verfassungsartikel über das Gesetzgebungsverfahren beweislos behauptet wird, Monarch und Bundesrat seien deshalb als alleinige Sanktionsorgane anzusehen, weil sie ‚Träger der Staatsgewalt' oder dessen Repräsentant seien, obwohl doch […] sonst als einziger normativer Gehalt der Staatsträgerschaft und des monarchischen Prinzips die für den Träger und Monarchen sprechende Kompetenzvermutung festgestellt wird. Und was Laband betrifft, der das monarchische Prinzip keines Wortes würdigt und zwar den Begriff des Trägers der Staatsgewalt weitgehend im Dunkeln läßt, jedenfalls aber die grundsätzliche Unterscheidung zwischen jus und exercitium der Gesetzgebung ablehnt, so wird man nicht fehlgehen, wenn man seine Theorie von der notwendigen Identität des Staatsträgers mit dem Sanktionsorgan jene kryptoabsolutistische politische Tendenz am Werke sieht, die schon Gierke bemerkte und die seither oft hervorgehoben wird. Damit ist der eigentliche Kern der Sanktionstheorie enthüllt. Sie ist letzten Endes eine politische Lehre und zwar eine Erscheinungsform der in der Wissenschaft der Vorkriegszeit herrschenden monarchischen Tendenzen. Das ‚politische monarchische Prinzip' wurde hier zwar ausdrücklich oder stillschweigend in mannigfacher Weise beschränkt oder verwässert und – im Gegensatz zu der hierin viel offeneren Literatur der Zeit vor 1870 – durch scheinbar exakt wissenschaftliche Umkleidungen verhüllt. …*“.

[380] So Pieroth, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, in: Der Staat (16) 1977, S. 565; v. Oertzen, Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus, S. 321 ff; E.-W. Böckenförde, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, S. 219, 228 ff, 241.

der Interpretationsfehlleistung wird im Rahmen der Gewaltenteilung noch näher einzugehen sein.[381]

Als wesentlich gilt es aber schon an dieser Stelle herauszustellen, dass mit der Gleichsetzung von Sanktion und Veto die eigentliche Funktion der Sanktion im Gesetzgebungsprozess gänzlich verkannt wurde. Die Zuweisung zu einem zwar exekutiven, aber dennoch außerhalb des Gesetzgebungsvorganges stehenden Organs, ging an der ursprünglichen Aufgabe monarchischer Sanktion vollkommen vorbei. Ein Hineinlesen der Sanktion in die Reichsverfassung ist nichts anderes, als das vom Wunsch nach monarchischem Veto geleitetes Überstülpen einer systemfremden Konstruktion.

Auch wenn sowohl *Laband* und das ihm folgende Staatsrecht zur Kaiserzeit als auch *E. R. Huber* beide Lobbyisten einer starken monarchischen Exekutive auf Reichsebene waren, so gilt es doch hervor zu streichen, dass zumindest letztgenannter nicht verdächtigt werden muss, ein der Camouflage verfallener Gesetzespositivist gewesen zu sein. *E. R. Huber* ist eine ehrliche Absicht zu unterstellen, jenen Sanktionsansatz als brauchbares Element der Gesetzgebung gewinnbringend auch für unsere heutige Verfassung, heraus zu arbeiten. Wie schon angedeutet, macht es durchaus Sinn ein Sanktionsrecht, sollte es existieren, beim Kaiser anzusiedeln. Dies hätte der Verfassungsrealität des Kaiserreiches entsprochen, in der das kaiserliche Staatsoberhaupt die angedachte nachgeordnete Stellung gegenüber dem Bundesrat längst überwunden hatte.

Vollkommen zu Recht wurde *E. R. Huber* allerdings vorgeworfen, dass trotz der Tatsache, dass sein Lösungsansatz, dem Kaiser Kraft seiner Befugnis zur Ausfertigung die Inhaberschaft der Sanktionsgewalt zuzuweisen, zwar den Widersprüchen der Labandschen Bundesratszuordnung entgeht, aber dennoch die eigentliche und ursprüngliche Bedeutung der Sanktion als Ausdruck der Gesetzgebungsgewalt negiert.[382]

Des Weiteren muss untersucht werden, durch welchen inhaltlichen Kniff *E. R. Huber* überhaupt seinen Spielraum dafür gewinnt, die Sanktion in die Reichsverfassung hineinzulesen. Dieses ermöglicht er sich maßgeblich dadurch, dass er die Labandsche These nicht teilt, dass es sich bei der vetoartigen Sanktion um eine allumfängliche freie Entscheidungsgewalt handeln soll. Vielmehr kommt er zu der Erkenntnis, dass die Sanktion in eine freie und gebundene Sanktion differenzierbar sei. Als Hauptargument dient ihm u.a. der Vergleich zum militärischen Vorgesetzen, der im Innenverhältnis auch durch den Befehl eines höheren Vorgesetzen gebunden sei und dennoch Befehlsgewalt im Außenverhältnis besitzt.

Bei allem Wohlwollen, dem Huberschen Ansatz gegenüber, die verfassungspolitischen Realitäten des Kaiserreichs im Nachhinein gebührend zu würdigen, kommt man nicht um die Frage herum: Was soll das für eine Sanktion sein, die man nicht als eigentlich Höhergestellter gibt, sondern in gebundener Art und Wei-

[381] Mehr dazu siehe Kapitel E.I.2. & E:I.3. .
[382] Vgl. Maurer, in: Bonner Kommentar, Art. 82, Rn 14.

se? Die historische Dimension der Letztentscheidung des konstitutionellen Monarchen zu Grunde legend, deutet diese auf ein ultimatives Recht hin, welches der Sanktion inne wohnt. Es handelte sich bei der Sanktion ihrem Ursprung nach um das eigentliche Plazet im Gesetzgebungsvorgang, das aus der Inhaberschaft der Staatsgewalt entsprang. Der militärische Vergleich ist daher gänzlich untauglich, da nur eine Gegenüberstellung mit der Befehls- und Kommandogewalt überhaupt sinnstiftend gewesen wäre. Das als Kernpunkt allen staatlichen Gesetzgebungsgebarens kreierte Sanktionsrecht, kann nur als übergeordnetes Recht verstanden werden und nicht als einer von vielen Befehlen, wie sie in einer Kommandokette enthalten sind. Jenes Argumentationsmuster *E. R. Hubers* verfängt also schon dem Grundansatz nach nicht.

Seine Makulatur wird spätestens dann offenbar, wenn ein Gesamtzusammenhang zur Ausfertigung und Verkündung hergestellt wird. *E. R. Huber*[383] selber wirft der Labandschen Bundesratszuweisung vor *„…ohne Anhalt im Verfassungsrecht, ohne Anhalt in der Verfassungswirklichkeit, aber auch ohne Anhalt in der konstitutionellen Verfassungstheorie…“* zu sein. Fingierend, dass diese Vorwürfe richtig sind, muss sich *E. R. Huber* entgegenhalten lassen, dass seine Unterscheidung in freie und gebundene Sanktion nur eine rein scholastische ist, der jeglicher inhaltliche Mehrwert abgeht.

Denn was ist damit gewonnen, dass dem Ausfertigungsverweigerungsrecht aus Art. 17 RV 1871, welches ohnehin dem Kaiser ein als verfassungsrechtliches Prüfrecht konstruiertes Vetorecht zu wies und ihn damit zu einem Hüter der Verfassung machte, auch noch die Sanktionsgewalt hinzuzudichten. *E. R. Huber* beschreibt das gebundene Sanktionsrecht folgendermaßen: *„…Wenn der Kaiser feststellte, daß kein ordnungsgemäßer Beschluß der Legislative vorlag, war er berechtigt und auch verpflichtet, die Sanktion zu verweigern. …“*[384] Was anderes als eine scholastische Fata Morgana stellt jene Sanktionszuweisung dann noch dar? Alles, was damit gewonnen wäre, wurde schon ohne Sanktionsthese sowieso einhellig von der Staatsrechtslehre akzeptiert und dem Kaiser zugestanden. Das vermeintliche Veto gewinnt hierdurch keinen Deut an Wirkung und Ausmaß. Vielmehr verkennt *E. R. Huber* mit seinem kaiserlichen Sanktionsrecht etwas, was schon viele Staatsrechtler in der Kaiserzeit verkannten:

Triepel[385] fasst jenen Irrtum abstrakt wie folgt zusammen: *„… Nach der bisherigen Reichsverfassung waren Sanktion und Ausfertigung getrennte Akte, nach der Mehrzahl der konstitutionellen monarchischen Verfassungen Deutschlands waren sie es nicht. …“* Es mag unter der Ägide des Bonner Grundgesetzes und dessen grundsätzlicher Vorgabe aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG schwerlich vorstellbar sein, dass in den Ländern eine andere Verfassungsordnung gelten könnte als auf Bundesebene. Für die Kaiserzeit war jene Verschiedenheit zwischen Länderkonstitution und Reichsebene allerdings

383 Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3, S. 926.
384 A.a.O., S. 924.
385 Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, AöR 39 (1920), S. 437.

Verfassungsrealität und muss daher stets gewürdigt werden. Eine Gleichsetzung von Ausfertigung und Sanktion, wie sie für die Reichsländerebene richtig gewesen sein mag, war für die Reichsebene jedenfalls mehr als nur fragwürdig.

Sowohl dem Labandschen Sanktionsgrundgedanken als auch den sonstigen Ausprägungen dieser Idee ist somit kein fruchtbarer Veto-Ansatz zu entnehmen, den der Wortlaut der Reichsverfassung von 1871 nicht ohnehin schon geboten hätte. Es verbleibt also bei der Feststellung, dass nur aus Art. 17 RV 1871 ein Vetoaspekt gelesen werden kann, welcher aber weder frei noch unbedingt ist, sondern nur mit formellen verfassungsrechtlichen Mängeln begründbar war. Ein darüber hinausgehendes, sich gar auf politische Fragen oder auch nur auf materielle und inhaltliche Verfassungsprobleme beziehendes Vetorecht wurde für die Kaiserverfassung verneint. Es bleibt somit festzustellen, dass das der politischen Tendenz entspringende Wollen einer exekutiv-monarchischen Verhinderungsmöglichkeit des parlamentarischen Gesetzgebungsgebarens in der Reichsverfassung bei objektiver Betrachtung keine Grundlage findet. Weder dem Wortlaut nach noch aus der Verfassungsinterpretation zugunsten eines monarchischen Sanktionsrechts lässt sich der Reichsverfassung von 1871 ein genuines Vetorecht entnehmen.

III. Analyse der Weimarer Reichsverfassung als demokratischer Vorläufer des Grundgesetzes

Nachdem der bisher untersuchte historische Bereich aufgrund seiner monarchischen Grundprägungen eigentlich eine dichtere Vetostruktur erwarten ließ, als bei genauerer Untersuchung diagnostiziert werden konnte, ist nun im Folgenden zu analysieren, inwieweit die voranschreitende Demokratisierung und Parlamentarisierung für die schon ansatzweise aus dem konstitutionellen Verfassungsrecht herausragenden „Vetokeimlinge" eine Hilfestellung für deren Hervorbrechen geben konnten. Es gilt also herauszufinden, ob die sich entwickelnde Parlamentarisierung tatsächlich den Schub geben konnte, der in den entsprechenden Betrachtungen zum monarchischen Element vermisst wurde und dessen Fehlen sich als Hauptgrund dafür andeutete, dass die Vetorechte nicht in der Mannigfaltigkeit erwachsen konnten, die der sprachliche Gebrauch schon zu damaliger Zeit erwarten ließ.

Es soll aufgrund fehlender Relevanz für das hier zu bearbeitende Themenfeld auf Darstellungen verzichtet werden, welche den Zusammenbruch des Kaiserreichs und die entsprechenden Ursachen, allen voran den I. Weltkrieg, näher beleuchten. Vielmehr können jene Ereignisse ihre Bewandtnis mit den Worten des Historikers *Rudolf Weber-Fas* finden:

„…Aus dem militärischen und konstitutionellen Zusammenbruch des Reiches ging die erste parlamentarische Demokratie in Deutschland hervor. Der Übergang zur neuen Staatsordnung nach Ausrufung der Republik war eine revolutionäre Absage an die Verfassungsform der Monarchie. …"[386]

1. Relevante verfassungsrechtliche Neujustierungen in der Weimarer Reichsverfassung

Das infolge der Novemberrevolution 1918/19 auf deutschem Boden entstehende Verfassungsgebilde Weimarer Reichsverfassung (WRV)[387] stellte für das Reich die erste gesamtstaatlich republikanische Verfassung dar.[388] Trotz vielfältiger einschneidender Umwälzungen[389], die zum faktischen Ende des deutschen Konstitu-

[386] Weber-Fas, Deutschlands Verfassung, S. 102/103.
[387] Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. August 1919 – RGBl. 1919, Nr. 152, S. 1383 ff.
[388] Es wurde mit der WRV kein neuer Staat geschaffen, sondern dem 1848/71 gegründeten Deutschen Reich eine neue Verfassungsordnung gegeben – Vgl. Maurer, Staatsrecht I, §2, Rn 69.
[389] Einen umfassenden historischen Überblick zu den Umständen der Weimarer Republik und ihrer Verfassung bietet: Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, S. §37, S. 316 ff; genauere Geschehnisse und Umstände bei der Entstehung der Reichsverfassung vom 11. August 1919 – zu finden bei Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, S. 174 ff.

tionalismus führten und obwohl die revolutionäre Verfassunggebung als solche nur als quasi legal bezeichnet werden kann, soll aus der Sicht dieser Arbeit ganz bewusst die inhaltliche Konzentration auf die vetorelevanten Aspekte der Weimarer Reichsverfassung gelenkt werden.

Zu diesem Zwecke gilt es, das Augenmerk insbesondere auf den grundsätzlichen Verfassungswandel und seine Folgen für die vetorelevanten Organe zu richten. Maßgeblich die Veränderungen der grundsätzlichen Staatskonstitution, weg vom erbmonarchischen Kaiserreich mit pseudodemokratischem Anstrich hin zu einem demokratischen System, müssen mithin an den Anfang der Vetorechtsbetrachtungen gestellt werden.

Um einen tatsächlichen Überblick über die demokratischen Elemente und Weiterentwicklungen der Weimarer Reichsverfassung im Gegensatz zur Verfassung des Kaiserreichs zu bekommen, lohnt eine nähere Betrachtung der grundsätzlichen Verfassungssystematik, die insbesondere am Reichstag und seiner Aufgabenstellung sowie der Stellung des neuen Reichspräsidenten deutlich wird. Gerade die Entwicklungen hin zu einer parlamentarisch geprägten Demokratie im Zusammen- und Gegenspiel zu einem tendenziell mit strukturellem Übergewicht ausgestatteten Reichspräsidenten bilden die Grundlagen für jene Aspekte exekutiven Einspruchs, deren Qualität im Folgenden auf ihre Vetotauglichkeit näher untersucht werden soll.

a. Reichstag und Gesetzgebung in der Weimarer Reichsverfassung

Zunächst sollen die Veränderungen dargestellt werden, die im zentralen Vetoeinsatzfeld der Gesetzgebung vonstattengingen. Gerade für den Reichstag als Volksvertretung lassen sich hier evidente Entwicklungen ausmachen.

Eine der präzisesten und analytischsten staatsrechtlichen Darstellungen zur Position des Reichstags in der WRV, auch und gerade im Vergleich zur revolutionär beseitigten Kaiserverfassung, bietet als eine Art Kronzeuge *Stier-Somlo*. Seine diesbezüglich differenzierten Ausführungen, sollen daher an dieser Stelle ihren Niederschlag finden, um jenen als dramatisch zu bezeichnenden Verfassungswandel zu verbildlichen:

„…Wenn auch der Deutsche Reichstag unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung politisch an Bedeutung dauernd zugenommen hatte und ein wesentliches Element unitarischer Entwicklung geworden war, so spielte er doch, bei all seiner Wichtigkeit, nur eine Rolle zweiten Grades. Das lag in der Stellung des Bundesrats und des Kaisers. Die Zuständigkeit des Bundesrats, für die im Zweifel die rechtliche Vermutung sprach, erstreckte sich auf alle Reichsangelegenheiten, soweit sie nicht dem Kaiser oder Reichsbehörden zugewiesen waren. Insbesondere wurde die Gesetzgebung zwar ausgeübt durch Bundesrat und Reichstag; nach Art. 5 der aRV. war die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend; die herrschende wissenschaftliche Lehre und auch die Verfassungspraxis nah-

men aber an, daß außerdem noch eine Sanktion durch den Bundesrat verfassungsrechtlich notwendig seien. Der Reichstag hatte nur das Recht den Inhalt des Gesetzes festzustellen, zu billigen oder zu verwerfen. So gab er den Gesetzesinhalt, dagegen der Bundesrat gab den maßgebenden Gesetzesbefehl. […]
Zu alledem kamen noch die Unwägbarkeiten der politischen Entwicklung, durch die die kaiserliche Stellung nach außen stark betont wurde und auch die im Bundesrat verkörperten verbündeten Regierungen haben der Machtausdehnung des Reichstags Schranken gesetzt. […] Die Vertretung des deutschen Volkes war machtlos, wenn es den Vertretern der Regierungen gefiel, ihre Zustimmung zu den Beschlüssen des Reichstags zu versagen; Träger der Staatsgewalt war nicht das Volk.
Demgegenüber ist der Deutsche Reichstag gemäß der neuen Reichsverfassung zu beherrschender und ausschlaggebender Stellung emporgestiegen. Er hat seinen Charakter als demokratisch gewählte und aus einer Kammer bestehende Volksvertretung gewahrt. Seine Beschränkungen durch den beseitigten Bundesrat und die kaiserliche Stellung sind fortgefallen; er wird von dem Volke, dem die Souveränität zusteht, durch das freie Wahlrecht der Welt gewählt und ist oberstes Staatsorgan. …"[390]
[…]
„…Die neue RV. hat dem Deutschen Reichstag nicht nur alle Funktionen belassen, welche die alte RV. dem Reichstag anvertraut hatte. Sie hat ihm zugleich im Bereiche der Gesetzgebung vom mitwirkenden zum grundsätzlich und regelmäßig allein entscheidenden Organ der Reichskörperschaft erhoben und ihn überdies mit einer solchen Fülle neuer Kompetenzen, insbesondere gegenüber der auf ‚sein' Vertrauen angewiesenen Reichsregierung ausgestattet, daß es erlaubt und geboten ist, den Reichstag in dem Sinne als oberstes Organ des Reiches zu bezeichnen, daß in Zweifelsfällen die rechtliche Vermutung für seine Zuständigkeit spricht. …"[391]

Die von Stier-*Somlo* dargestellte Neupositionierung des Reichstags in der Weimarer Verfassungsdemokratie[392] wird besonders deutlich, wenn man den Fünften Abschnitt der WRV[393] näher betrachtet, in welchem die umfänglichen Gesetzge-

[390] Stier-Somlo, Der Reichstag – Allgemeine Kennzeichnung (§34), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 381/382.
[391] Stier-Somlo, Der Reichstag – Übersicht über die Zuständigkeit des Deutschen Reichstages (§37), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 407.
[392] Nähere Ausführungen zur Demokratieausprägung in der Weimarer Reichsverfassung sind zu finden bei: Thoma, Das Reich als Demokratie (§16), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 186 ff.
[393] FÜNFTER ABSCHNITT der Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. August 1919 – RGBl. 1919, Nr. 152, S. 1383 ff.
Die Reichsgesetzgebung:
Artikel 68
(1) Die Gesetzesvorlagen werden von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstags eingebracht.
(2) Die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen.
Artikel 69
(1) Die Einbringung von Gesetzesvorlagen der Reichsregierung bedarf der Zustimmung des Reichsrats. Kommt eine Übereinstimmung zwischen der Reichsregierung und dem Reichsrat nicht zustande, so kann die Reichsregierung die Vorlage gleichwohl einbringen, hat aber hierbei die abweichende Auffassung des Reichsrats darzulegen.
(2) Beschließt der Reichsrat eine Gesetzesvorlage, welcher die Reichsregierung nicht zustimmt, so hat diese die Vorlage unter Darlegung ihres Standpunkts beim Reichstag einzubringen.

bungsrechte des Reichstags manifestiert waren. Bei eingehender Lektüre dieser Verfassungsnormen wird besonders deutlich, dass im Zuge des Systemwandels in der Weimarer Reichsverfassung weg von einer (spät)-konstitutionellen Verfassung, grundsätzliche Veränderungen im Verständnis des Gesetzgebungsprozesses zu konstatieren sind. Gerade diese Modifikationen können als Manifestation der Volkssouveränität und des neuen demokratischen Prinzips in der Reichsverfassung gewertet werden. Nach dem Wortlaut der WRV sollte also das Volk nicht

---

Artikel 70
Der Reichspräsident hat die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist im Reichs-Gesetzblatt zu verkünden.
Artikel 71
Reichsgesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Reichs-Gesetzblatt in der Reichshauptstadt ausgegeben worden ist.
Artikel 72
Die Verkündung eines Reichsgesetzes ist um zwei Monate auszusetzen, wenn es ein Drittel des Reichstags verlangt. Gesetze, die der Reichstag und der Reichsrat für dringlich erklären, kann der Reichspräsident ungeachtet dieses Verlangens verkünden.
Artikel 73
(1) Ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz ist vor seiner Verkündung zum Volksentscheid zu bringen, wenn der Reichspräsident binnen eines Monats es bestimmt.
(2) Ein Gesetz, dessen Verkündung auf Antrag von mindestens einem Drittel des Reichstags ausgesetzt ist, ist dem Volksentscheid zu unterbreiten, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es beantragt.
(3) Ein Volksentscheid ist ferner herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Er ist von der Regierung unter Darlegung ihrer Stellungnahme dem Reichstag zu unterbreiten. Der Volksentscheid findet nicht statt, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Reichstag unverändert angenommen worden ist.
(4) Über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen.
(5) Das Verfahren beim Volksentscheid und beim Volksbegehren regelt ein Reichsgesetz.
Artikel 74
(1) Gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze steht dem Reichsrat der Einspruch zu.
(2) Der Einspruch muß innerhalb zweier Wochen nach der Schlußabstimmung im Reichstag bei der Reichsregierung eingebracht und spätestens binnen zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen werden.
(3) Im Falle des Einspruchs wird das Gesetz dem Reichstag zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt. Kommt hierbei keine Übereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat zustande, so kann der Reichspräsident binnen drei Monaten über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit einen Volksentscheid anordnen. Macht der Präsident von diesem Rechte keinen Gebrauch, so gilt das Gesetz als nicht zustande gekommen. Hat der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit entgegen dem Einspruch des Reichsrats beschlossen, so hat der Präsident das Gesetz binnen drei Monaten in der vom Reichstag beschlossenen Fassung zu verkünden oder einen Volksentscheid anzuordnen.
Artikel 75
Durch den Volksentscheid kann ein Beschluß des Reichstags nur dann außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt.
Artikel 76
(1) Die Verfassung kann im Wege der Gesetzgebung geändert werden. Jedoch kommen Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung nur zustande, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen. Auch Beschlüsse des Reichsrats auf Abänderung der Verfassung bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Soll auf Volksbegehren durch Volksentscheid eine Verfassungsänderung beschlossen werden, so ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich.
(2) Hat der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen, so darf der Reichspräsident dieses Gesetz nicht verkünden, wenn der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt.

nur oberstes Organ[394] des Reiches sein, sondern in dieser Gestalt gleichsam auch noch Organ der Gesetzgebung und somit befähigt einen lebensregelnden Satz zum Verpflichtenden zu erklären.[395] Die damit beim Volk liegende Staatsgewalt[396] sollte gemäß der Verfassungsvorgaben, teils durch das von ihm abgeleitete Organ Reichstag, teils unabgeleitet durch Volksentscheid ausübt werden. Trotz der unmittelbar-demokratischen Elemente lässt sich aus den entsprechenden Verfassungsnormen der WRV entnehmen, dass der regelmäßige Weg des Zustandekommens eines Gesetzes der Normsetzungsbeschluss durch das Hauptlegislativorgan Reichstag[397] sein sollte. Art. 68 Abs. 2 WRV spricht diesbezüglich eine eindeutige Sprache, wenn er den Beschluss der Reichsgesetze dem Reichstag zuweist.[398]

---

394 So niedergelegt in Art. 1 Abs. 2 Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. August 1919: *„Die Staatsgewalt geht vom Volke aus“.*

395 Vgl. Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, S. 363.

396 Schon für die Weimarer Republik wurde festgestellt, dass das Volk i.d.R. kein wirklich gestaltungsfähiger Akteur sein konnte. So schreibt Nawiasky, in: Die Grundgedanken der Reichsverfassung, S. 67/68: *„….Das Volk ist nun, politisch betrachtet, eine gestaltlose Masse, hat keinen politischen Willen, keine Handlungsfähigkeit, zu einem politischen Faktor wird es erst durch Organisation. Die Masse kann sich natürlich nicht selbst organisieren, das müssen vielmehr die einzelnen Führer besorgen. Sie bedienen sich hierzu des Instruments der Parteien. Ohne Zusammenschluss in Parteien bleibt das Volk ohne Betätigungsmöglichkeit. Die Rolle, welche den Parteien zukommt, ist eine doppelte, eine empfangende und eine gebende. Einmal legen sie das Ohr an die Volksseele, erraten und erlauschen ihre Wünsche, beobachten ihre Bedürfnisse und Instinkte. Dann aber legen sie ihren Mund an das Ohr des Volkes, verbreiten ihre Ideen und besorgen so eine Politisierung. […] Wenn man sich diese Zusammenhänge klar macht, so wird es sofort verständlich, warum der Schwerpunkt der politischen Entscheidungen nicht beim Volk, sondern bei seinen Führern […] gelegen ist. …“.*

Auch wenn dies relativ apodiktische Aussagen zur Stellung des Volkes waren, die insbesondere von einer Sicht zeugen, welche noch in die Schule monarchischer Staatslehre gegangen ist, so macht sie doch deutlich, in welchem Funktionszusammenhang das Volk im Rahmen der neuen demokratischen Reichsverfassung tatsächlich gesehen wurde. Deutlich wird aber auch, welche Aufgabe die Parteien bei der entsprechenden Bildung des Volkswillens einnehmen sollen.

397 Der Reichstag der Weimarer Republik stellte nicht nur das erste Volkshaus auf deutschen Boden dar, dem die alleinige Gesetzgebung zustand, sondern auch die Spielregeln für die ihn konstituierenden Wahlen waren revolutionär demokratisch und speisten sich aus der sich nun vollständig auch in Deutschland bahnbrechenden Volkssouveränitätsidee. So wurde der Reichstag in allgemeiner, gleicher unmittelbarer und geheimer Wahl von den über zwanzig Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Dies legte Art. 22 Abs. 1 WRV fest. Für das Deutsche Reich bedeutete dies die Einführung des Frauenwahlrechts.

Der Reichstag bekam zwar noch nicht das Recht zugesprochen, die Regierung bzw. den Reichskanzler als Regierungschef zu wählen. Dennoch konnte er Kontrollmechanismen entwickeln, da er einzelnen Ministern, aber auch dem Reichskanzler, das Mistrauen aussprechen konnte. (Vgl. Art. 54 WRV *„Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht.“*) Des Weiteren wurde dem Reichstag ein zusätzliches Kontrollelement gegenüber der Reichsexekutive zur Verfügung gestellt. Gemäß Art. 34 WRV konnten nicht nur parlamentarische Mehrheiten, sondern auch Minderheiten einen Untersuchungsausschuss einsetzen. Damit war nicht nur das Parlament als Ganzes gestärkt, sondern auch die Oppositionsrechte wurde erstmals ernst genommen. (Vgl. Art. 34 Abs. 1 WRV *„Der Reichstag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Die Öffentlichkeit kann vom Untersuchungsausschuß mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden. Die Geschäftsordnung regelt das Verfahren des Ausschusses und bestimmt die Zahl seiner Mitglieder.“*)

Der Reichstag als wahrhafte Nationalrepräsentation war also gegenüber der Kaiserverfassung nicht nur in der Gesetzgebung gestärkt, sondern auch mit weit reichenden Kontrollrechten ausgestattet.

398 Thoma fasst diesen „plan of government“ für die WRV wie folgt zusammen: *„…Dieser ‚plan of government‘, d.h. die Organisation der Herrschaftsgewalt und die Ordnung des Zusammenwirkens der Organe ist derart konstruiert, daß er die Repräsentativversammlung ‚Reichstag‘ in den beherrschenden Mittelpunkt stellt. Die deutsche Republik ist insofern eine überwiegend*

b. Der Reichspräsident in der Weimarer Reichsverfassung

Neben den volksdemokratischen Neuerungen auf Reichs- und Länderebene, wies die WRV auch einige weitere, für den Forschungsbereich der Vetorechte interessierende, Neujustierungen auf. Anders als in der Bismarckschen Reichsverfassung, deren Wortlaut nach der Kaiser gar nicht als starkes Staatsoberhaupt vorgesehen wurde und nur die persönlichkeitsinitiierte Verfassungsentwicklung ein solches aus ihm machte, war die WRV von Anfang an, anders konzipiert. In ihr wurde mit dem Reichspräsidenten ganz bewusst eine exekutive Institution von großer Macht geschaffen, die später nicht unbegründeter Maßen oftmals als „Ersatzkaiser“[399] bezeichnet wurde.

Für die verfassunggebende Nationalversammlung stellte sich die Aufgabe, eine Verfassung für ein parlamentarisches System auszuarbeiten, bei der erstmals für das deutsche Staatsrecht einer parlamentarischen Souveränitätskomponente kein Monarch gegenüber stand. Um aus dieser Konstellation nicht den gefürchteten Parlamentsabsolutismus erwachsen zu lassen, wurde mit dem Reichspräsidenten ein Verfassungsorgan kreiert, das zusammen mit der Reichsregierung eine Art doppelspitzige Exekutive bildete, die als tatsächliches Gegengewicht zum erstarkten Parlament taugte.[400]

Insbesondere im Vergleich zur Vorgängerverfassung und dem dortigen Kaiser wies die WRV für den Bereich der Exekutive einen Reichspräsidenten auf, der als exekutives Staatsoberhaupt extrem aufgewertet wurde. Dem Reichspräsidenten wurde in der Weimarer Verfassungsstruktur ganz bewusst keineswegs nur eine bloße dekorative Funktion zugewiesen. Er sollte kein politisches nullum sein, vielmehr sollte er in eigener Verantwortlichkeit lenkend und leitend in das Getriebe der Politik eingreifen können und unbeschadet seiner Gebundenheit an die Gegenzeichnung und der dadurch prävalierenden Mitverantwortlichkeit der Reichsregierung agieren können.[401]

Jene starke Position war allerdings in der Weimarer Verfassungsversammlung nicht so unbestritten[402], wie es die letztlich starke Stellung[403] des Reichspräsiden-

mittelbare und zwar repräsentative und ‚parlamentarisch' regierte Demokratie…“ – Vgl. Thoma, Das Reich als Demokratie, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 194.

399 Vgl. Stolleis, in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte V. Band, S. 1220; v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 270; Maurer, Staatsrecht I, §2, Rn 69; Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, S. 293.

400 Vgl. Fleiner-Gerster, Allgemeine Staatslehre, S. 239.

401 Vgl. Anschütz, Reichsverfassung vom 11. August 1919, Berlin 1921, S. 99; Nawiasky, Die Grundlagen der Reichsverfassung, München/Leipzig 1920, S. 84/85; Venator, Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern, AöR 43 (1922), S. 49.

402 Während die Nationalkonservativen eine starke Position für den Reichspräsidenten forderten, wurde dies insbesondere von Teilen der Sozialdemokratie und den Kommunisten bekämpft. Folgende „Debattengefechte“ lassen sich in den Protokollen der verfassunggebenden Nationalversammlung finden: Leidenschaftlich warnte der Sozialdemokrat R. Fischer vor einem zu starken Reichspräsidenten, wenn er sagte, dass dieser – *„…Reichspräsident geradezu mit Diktaturgewalt ausgerüstet… […] …Die jetzige Verfassungslage gibt also dem Reichspräsidenten eine höhere, uneingeschränkte Macht, als sie früher der Kaiser besaß. … […] Wir dürfen uns hierbei auch nicht von dem Glauben beeinflussen lassen, das jetzt auf dem Posten des Reichspräsidenten ein Sozialdemokrat steht. War die frühere Reichsverfassung auf den Leib des*

ten nunmehr erscheinen lässt. Allerdings darf die Entscheidung der Nationalversammlung nicht nur singulär als eine Entscheidung zugunsten einer starken exekutiven Staatsspitze gewertet werden, sondern es bedarf der Reflektion, dass diese Variation nur zustande kam, weil dem Reichspräsidenten ganz bewusst ein starker Reichstag gegenübergestellt wurde. Der zweite Präsident der Weimarer Republik *Paul v. Hindenburg* fasste diese Konstellation in seiner Vereidigungsrede wie folgt zusammen:

„…Reichstag und Reichspräsident gehören zusammen, denn sie sind beide unmittelbar aus den Wahlen des deutschen Volkes hervorgegangen. Aus dieser gemeinsamen Grundlage leiten sie ihre Machtvollkommenheiten her. Beide zusammen erst bilden die Verkörperung der Volkssouveränität, die die Grundlage unseres gesamten heutigen Verfassungslebens bildet. Das ist der tiefere Sinn der Verfassung…"[404]

Trotz der immer wiederkehrenden Betonung des starken demokratischen Elements, das sowohl den Reichspräsidenten als auch den Reichstag prägen sollte, fällt an der WRV doch auf, dass die Weimarer Republik eine semipräsidentielle Demokratie war, in der der Reichspräsident als Staatsoberhaupt die eigentliche

---

Kanzlers Bismarck zugeschnitten – die jetzige Reichsverfassung soll nicht auf den Leib des Reichspräsidenten Ebert zugeschnitten sein. Wir müssen mit der Tatsche rechnen, dass eines Tages ein anderer Mann aus einer anderen Partei, vielleicht aus einer reaktionären staatsstreichlüsternen Partei, an dieser Stelle stehen wird. …" – Vgl. Heilfron, Deutsche Nationalversammlung, Bd. 2, S. 924 ff;

Der Abgeordnete Koch-Weser von der Deutschen Demokratischen Partei konnte demgegenüber einem starken Reichspräsidenten positive Aspekte abgewinnen und argumentierte: *„…Wir sind also der Meinung, dass wir unseren Parlamentarismus durch eine andere Art der obersten Spitze im Reich ergänzen müssen. Denn ein Großstaat kann nicht von einer einzigen Körperschaft in seinem Schicksal abhängig sein wie eine Landgemeinde. Wir sind nicht gewillt, den Präsidenten lediglich zu einer Repräsentationsfigur werden zu lassen. […] Was wir erwarten, ist ein Mann, der auf hoher Warte steht und nur dann, wenn die Stunde der Gefahr herangekommen ist, herabsteigt und in den Streit der Meinungen mit ernsten Worten eingreift. Wir wünschen aus diesem Grunde auch, dass der Präsident vom gesamten Volke gewählt wird, damit er in ernster Stunde ein Gegengewicht gegen die Parlamentsroutine bildet. …"* – Vgl. Heilfron, A.a.O., Bd. 2, S. 972.

Weitergehende Darstellungen zur Umstrittenheit der Ausgestaltung des Präsidentenamtes unter den Parteien in der Nationalversammlung, die zwischen ‚überflüssig' bis ‚möglichst machtvoll' variierten; zu finden bei: *v. Beyme*, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 270/271.

[403] Folgende Charakteristika zeichneten die staatsrechtliche Stellung des Reichspräsidenten aus: Der Reichspräsident stand an der Spitze des Reiches und war gemäß Art. 41, 43 WRV vom Volk direkt gewählt und konnte auch wiedergewählt werden. Art. 43 Abs. 2 WRV bestimmte auch über den Fall der Absetzung. Auf Antrag einer Zweidrittelmehrheit des Reichstags konnte eine Volksabstimmung anberaumt werden, die den Reichspräsidenten per Mehrheitsvotum absetzen hätte können. Als besonders bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang die Bestimmung, dass im Fall der Ablehnung der Absetzung per Volksabstimmung eine Neuwahl des Reichspräsidenten für eine weitere volle Amtszeit als fingiert anzusehen ist und gleichsam automatisch der Reichstag als aufgelöst gilt und Neuwahlen zu diesem stattfinden. Darüber hinaus ernannte und entließ der Reichspräsident gemäß Art. 53 WRV den Reichskanzler und die Reichsminister. Des Weiteren konnte er, basierend auf Art. 25 Abs. 1 WRV, den Reichstag auflösen, allerdings nur einmal aus demselben Anlass. Insbesondere Art. 48 WRV stattete den Reichspräsidenten mit beträchtlichen Vollmachten aus, indem ihm ein weitgehendes Notverordnungsrecht zugewiesen wurde.

[404] Auszug aus der Vereidigungsrede von Reichspräsident Paul von Hindenburg im Deutschen Reichstag vom 12. Mai 1925 –Zitiert bei: Boldt, Die Stellung von Parlament und Parteien in der Weimarer Reichsverfassung. Verfassungstheorie und Verfassungswirklichkeit, in: Kolb/Mühlhausen (Hrsg.) Demokratie in der Krise Parteien im Verfassungssystem der Weimarer Republik, S 33.

Führerschaft im Reich überantwortet bekam.[405] Er sollte als führendes Staatsoberhaupt an den Staatsgeschäften aktiven Anteil nehmen und ein *„…in die Geschicke des Reichs tatkräftig eingreifender, sie mitbestimmender, schaffender, leitender Staatsmann…"* sein, *„…der über die ihm zugewiesenen Zuständigkeiten im Bereich der Verwaltung, Rechtsprechung und Gesetzgebung hinaus die Kontinuität und Permanenz der staatlichen Einheit und ihres einheitlichen Funktionierens…"*[406] darstellen.[407]

Ausgehend von dieser Bestandsaufnahme der den Vetobereich beeinflussenden staatsorganisationsrechtlichen Strukturen und Institutionen der WRV soll nun im Folgenden untersucht werden, inwieweit bestimmte exekutive Rechte, die dem starken Reichspräsidenten gegenüber dem Gesetzgebungsgebaren der Legislative zustanden, als Vetorechte bezeichnet werden können, so wie es die Staatsrechtswissenschaft der Weimarer Republik des Öfteren tat und wie sie auch in der heutigen Nachschau häufig bezeichnet werden.

2. Vetoausprägungen im Wortlaut der WRV

Die Weimarer Reichsverfassung sah in ihren Regelungen das Normsetzungsverfahren betreffend zwar vor, dass ein Gesetz, welches durch den entsprechenden Reichstagbeschluss zustande kam, keiner weitergehenden Zustimmungskomponente mehr bedurfte. Gerade in diesem Punkt unterschied sich die WRV nicht nur fundamental von den konstitutionellen Vorläufersystemen, die bis zum revolutionären Umsturz in den Ländern galten, sondern auch von der Regelung in Art. 5 Abs. 1 der Kaiserverfassung, durch welche dem dynastisch-monarchischen Bundesrat die Position des Gesetzgebers eröffnet wurde. Dennoch muss gerade in Anbetracht der Art. 73 und 74 WRV dem Weimarer Verfassungswerk eine Vielzahl von Angriffspunkten auf den Gesetzgebungsakt des volksabgeleiteten Reichtags attestiert werden. Weniger die plebiszitären Elemente, die wohl dem etwas zu

[405] Vgl. Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, S. 293.

[406] Vgl. Schmitt, Der Hüter der Verfassung, in: AöR 16 (1929)/Heft 2, S. 218;

[407] Die Stellung des Präsidenten der Weimarer Republik als eines der beiden gleich stark konzipierten demokratischen Organe, beschreibt Pohl, Die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten (§42), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 483: *„…Die Verfassungsbestimmungen über den Reichspräsidenten machen den Versuch, ‚dem Parlament als Repräsentation des ganzen deutschen Volkes eine ebenfalls vom ganzen deutschen Volke gewählte andere Repräsentation entgegenzustellen. Das entspricht dem demokratischen Prinzip und hat den verfassungsrechtlichen Sinn, die politische Einheit des ganzen Volkes vor einem zum Instrument pluralistischer Tendenzen gewordenen Instrument zu retten.' Ganz im Sinne des demokratischen Prinzips, auf dem die Weimarer Verfassung beruht, wird er als ‚der Hüter der Verfassung' bezeichnet. Die politischen Befugnisse des vom ganzen deutschen Volk gewählten Reichspräsidenten gegenüber den gesetzgebenden Instanzen sind, wie Carl Schmitt mit Recht betont, der Sache nach ‚nur ein Appell an das Volk'. ‚Die Weimarer Verfassung hat hier den Versuch gemacht, gerade aus demokratischen Prinzipien heraus gegen die Herrschaft von Parlamentskoalitionen und gegen den Pluralismus sozialer und wirtschaftlicher Machtgruppen ein Gegengewicht zu bilden, die Einheit des Volkes als eines politischen Ganzen zu wahren und die verfassungsmäßige Ordnung vor einem Mißbrauch der Parteien zu schützen.' ‚Sowohl das relativ Statische und Permanente (Wahl auf sieben Jahre, erschwerte Abberufungsmöglichkeit, Unabhängigkeit von den wechselnden Parlamentsmehrheiten) wie auch die Art seiner Befugnisse… haben den Sinn, eine neutrale und vermittelnde Stelle zu schaffen, die als solche der berufene Wahrer und Hüter des verfassungsmäßigen Zustandes und des verfassungsmäßigen Funktionierens der obersten Reichsinstanzen ist."*.

stark nachklingenden Volksrätemodell der ‚Revolutionslinken' geschuldet waren, fallen für den hier interessierenden Forschungsbereich ins Auge. Vielmehr die Möglichkeit, dem Grunde nach exekutiv-strukturierter Organe auf den eigentlich abgeschlossenen Gesetzgebungsakt, Einfluss nehmen zu können, erstaunt. Es wurden dem Reichspräsidenten und dem Reichsrat weitreichende Gelegenheiten zugestanden, Gesetzesbeschlüssen die Wirksamkeit zu nehmen oder diese zumindest aufzuschieben.

Ohne vorwegzugreifen, kann an dieser Stelle schon festgestellt werden, dass keinem dieser Organe, weder dem Reichspräsidenten noch dem Reichsrat, der eigentliche Gesetzgebungsbeschluss oblag. Inwieweit diese nun näher zu bestimmenden Einspruchsrechte, die in der Lage waren, beschlossene Gesetzes zu unterminieren, tatsächlich auch als exekutive Vetorechte bezeichnet werden können, muss im Folgenden eruiert werden.

a. Vetoaspekte auf Reichsebene

aa. Das Ausfertigungs- und Verkündungsrecht aus Art. 70 WRV

Für das staatsrechtliche Zustandekommen eines Gesetzes sah die WRV als zentrales beendendes Element die Ausfertigung und Verkündung im Reichsgesetzblatt vor. Diese in Art. 70 WRV[408] festgelegte Regelung hatte das Ziel, der Gesetzesvorschrift verbindliche Kraft zu verleihen. Da, wie bereit bei Art. 17 der Bismarckschen Reichsverfassung, für den Kaiser betrachtet, dem Reichspräsidenten damit die Möglichkeit gegeben wurde, ein Gesetz per Ausfertigungsverweigerung die Gültigkeit vorzuenthalten, soll diese Norm auch für die WRV ob ihrer Vetoqualität näher beleuchtet werden. Im Staatsrechtlehrbuch für die Weimarer Republik von *Finger* findet sich folgende organisationsrechtliche Einordnung des Art. 70 WRV:

„…Die Verkündung ist aber im Gegensatz zu den anderen Phasen lediglich ein formales Element. Der Beschluß des Reichstages macht einen Gesetzentwurf zum Gesetz (Art 68 Abs. 2) und die Ausfertigung und Verkündung sind staatsrechtliche Akte, die sich auf ein verfassungsgemäß bereits zustande gekommenes Gesetz (Art. 70) beziehen. […] Die Pflicht des Reichspräsidenten zur Ausfertigung und Verkündung eines Gesetzes bezieht sich bloß auf ‚verfassungsmäßig zustande gekommene Gesetze', woraus folgt, daß der Reichspräsident diese Voraussetzung festzustellen hat. Fehlt sie, dann wird er die Ausfertigung des Gesetzes unterlassen. Hierdurch gewinnt dieses dem Reichspräsidenten zustehende formelle Recht materielle Bedeutung. Von einem materiellen Recht unterscheidet es sich wesentlich dadurch, daß der Reichspräsident das

[408] Art. 70 Abs. 1 Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. August 1919: „…Der Reichspräsident hat die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist im Reichs-Gesetzblatt zu verkünden. …".

Gesetz nicht etwa bloß verkündet, wenn er will, wenn er nach einer Prüfung zu der Erkenntnis kommt, daß das Reichsinteresse dies verlangt, sondern, wenn er muß, d.h. wenn die formalen gesetzlichen Voraussetzungen für die Verkündung gegeben sind. …"[409]

Mit der Ausfertigung und Verkündung war also nicht nur ein automatisch zu vollziehender Abdruck im Reichsgesetzblatt gemeint, sondern in Anlehnung[410] an das kaiserliche Recht aus Art. 17 RV 1871 gab dieser Vorgang den nachgeordneten Organen den Anwendungsbefehl. In der staatsrechtlichen Literatur der Weimarer Republik war Art. 70 WRV ein vieldiskutiertes Thema[411]. Es wurde nämlich im Gegensatz zur Kaiserverfassung zahlreich[412] angenommen, dass neben einem Prüfrecht bezüglich der formellen Verfassungskriterien dem Reichspräsidenten auch eine Überprüfung der materiellen Übereinstimmung mit der Verfassung zustand.[413] Dieses auch für unser heutiges Grundgesetz und die Norm des Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG wohl bekannte Streitthema soll jedoch nicht in seiner inhaltlichen Vielschichtigkeit das hier zu vorderst zu behandelnde Thema sein. Was aber auffällt, ist der Umstand, dass, wenn man im Prüfrecht des präsidialen Weimarer Staatsoberhaupts neben der formellen auch eine inhaltliche Kontrollkomponente erkennt, dies die Relevanz der Vetofrage nur noch erhöht.

Es muss an dieser Stelle, trotz der Verlockungen, die die Wortlautgleichheit zwischen Art. 17 der Kaiserverfassung und Art. 70 WRV bereithält, darauf hingewiesen werden, dass eine unreflektierte Bezeichnung als Vetorecht, wie sie letztlich beim kaiserlichen Prüfrecht erfolgte, mit einigen Problemen behaftet ist. Unzweifelhaft richtig ist zunächst, dass dieses Prüfrecht ein mit Verfassungsverlet-

---

409 Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, S. 381/382.

410 Art. 70 WRV wurde von der Weimarer Nationalversammlung in bewusster Anlehnung und anhand des Vorbilds aus Art. 17 RV 1871 geschaffen. – Vgl. Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, AöR 39 (1920), S. 538.

411 Eine den heutigen rechtshistorischen Wissensstand widerspiegelnde Abhandlung zur Diskussion des Ausmaßes des reichspräsidialen Prüfungsrechts bietet: W. M. Pohl, Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen, S. 117 ff. Maßgeblich ging es schon zur Zeit der WRV um die Frage, inwieweit der Reichspräsident über Art. 70 WRV über die Prüfung der formell-rechtlichen Konformität mit der Reichsverfassung auch die inhaltlich-materielle Übereinstimmung prüfen durfte.

412 Umfängliche Darstellungen zum diesbezüglichen Meinungsstand in der Weimarer Staatsrechtswissenschaft finden sich u.a. bei: Schneider, Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. I, §5, Rn 65.

413 Dieses von der Mehrheit Staatsrechtswissenschaft in der Weimarer Republik dem Präsidenten zugestandene materielle Prüfrecht nahm der zweite Reichspräsident Paul v. Hindenburg auch ganz selbstverständlich für sich in Anspruch als er die Ausfertigung und Verkündung des sog. ‚Militärstrafgesetzbuches' verweigerte: Folgende Ausführungen des Reichspräsidenten v. Hindenburg sind überliefert: „*…Ich könnte es nicht mit meinem Gewissen und der mir in Art. 70 der Reichsverfassung übertragenden Pflicht zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzgebungsaktes vereinbaren, ein vom Reichstag nur mit einfacher Mehrheit beschlossenes Gesetz auszufertigen und zu verkünden, wenn begründete Zweifel darüber bestehen, ob es mit der Verfassung des Reiches vereinbar ist, oder sie in diesem besonderen Falle durchbricht. …*" – aus: Poetzsch-Heffter, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in: JöR 13 (1925), 1 (140).
Als relevant muss hervor gestrichen werden, dass es bei der Prüfung der inhaltlichen Verfassungsmäßigkeit im Kern der damaligen Debatte nicht um eine inhaltliche Kongruenz im Sinne der Übereinstimmung mit den Grundrechten, den Staatszielbestimmungen und sonstigem Staatsorganisationsrecht ging, sondern lediglich um die Frage, ob das Gesetz in der seinem Inhalt entsprechenden Form zustande gekommen war. – Vgl. W. M. Pohl, Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen, S. 121.

zungen begründbares Einspruchsrecht des exekutiven Reichspräsidenten darstellte. Es damit aber sofort zu einem Vetorecht zu verklären, welches der Weimarer Verfassungsgeber bewusst als solches kreiert haben soll, ist zumindest hinterfragenswert. Immerhin finden sich in den Verfassungsmaterialien zur Weimarer Nationalversammlung keine derartigen streitbefangenen Diskussionsbeiträge zu den Vetorechten, wie dies noch bei der Paulskirchenverfassung und der Kaiserverfassung der Fall war.

Zudem fällt ein wissenschaftlicher Beitrag *Heinrich Triepels* auf, der die Diskussion um das Prüfrecht in der Weimarer Staatsrechtliteratur ein wenig relativiert:

„…Oder glaubt man, daß der Reichspräsident ein Organ sei, dem man getrost die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes und deren authentische Feststellung überlassen dürfe – der Reichspräsident, den doch die Verfassung in die vollkommenste Abhängigkeit vom Reichstage gebracht hat? Der Mehrzahl unserer Politiker und Juristen ist es noch nicht genügend zum Bewusstsein gekommen, daß Einrichtungen, die unter der konstitutionellen Monarchie erträglich sein mochten, in der parlamentarischen Republik schlechterdings unerträglich sein können. …“[414]

Es funkelt aus dieser, die damalige Diskussionskultur auf den Kopf stellenden Ansicht, ein Aspekt hervor, den die meisten sonstigen Staatsrechtler bei ihrer hitzigen Debatte um die materielle Prüfdimension des Art. 70 WRV übersahen. War diese Normierung in Art. 70 WRV wirklich eine zeitgemäße? War dieses Einspruchsrecht tatsächlich ein systematisch wie funktionell in dieses Staatssystem passendes Recht? Dieser Frage wurde in der damaligen Staatswissenschaft entweder gar nicht oder nicht mit genügender Intensität nachgegangen. Es finden sich zumindest nicht viele Quellen, die jenen subversiven Gedanken aufgeworfen oder aufgegriffen hätten. *Triepel* ist der Einzige, der bekanntermaßen diese Frage wirklich so offen zu stellen wagte. Er verklausuliert zwar, aber es wird deutlich, dass er jene Verortung der Ausfertigungsprüfung beim Reichspräsidenten nicht in das parlamentarische System passend empfindet.

In Bezug auf die Weimarer Reichsverfassung kann der Angriff *Triepels* einigermaßen problemlos pariert werden. Es gilt nämlich letztlich festzustellen, dass sich dieses Recht durchaus geschmeidig in die sonstigen präsidialen Rechte einpasste. Es sei hier nur auf die die Legislative ausschaltenden Notverordnungsrechte[415]

---

[414] Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, AöR 39 (1920), S. 538.

[415] Dieses Recht aus Art. 48 WRV gilt es als besonders schwerwiegend herauszustellen. Art. 48 Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. August 1919: *„(Abs. 1) Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten. (Abs. 2) Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen. (Abs. 3) Von allen gemäß Abs. 1 oder Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen.(Abs. 4) Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige*

verwiesen, aber auch auf die noch zu betrachtenden weiteren Einspruchsmöglichkeiten. Bei den weitergehenden Betrachtungen wird deutlich werden, dass der Ansatz von Triepel ein tatsächlich honoriger war, der aber schon allein deshalb keine Wurzeln schlagen konnte, weil die WRV eben keine klassisch-parlamentarische Verfassung war. Den Gedanken den Heinrich Triepel damit aufwarf, gilt es dennoch für eine Vetobetrachtung der vermeintlichen Nachfolgenorm des Art. 82 Abs. 1 S. 1 im Grundgesetz unserer Tage zu bewahren. Denn im Rahmen der Betrachtungen für das Grundgesetz wird sich diese Systemfrage unter dann womöglich passenderen Verfassungsparametern erneut stellen.

Vielmehr soll an dieser Stelle eruiert werden, welchen Platz jene, mit dem kaiserlichen Prüfrecht aus Art. 17 RV 1871 vergleichbare Verweigerungsmöglichkeit des Reichspräsidenten, im Gesamtverfassungskonstrukt der WRV einnahm. Insbesondere ein Aspekt fällt dabei in Auge: Es ist das Fehlen einer dem heutigen Bundesverfassungsgericht vergleichbaren weiteren Prüfinstanz, die die Notwendigkeit dieses verfassungsrechtlich zu begründenden Vetos verständlich macht. Die Weimarer Reichsverfassung schuf mittels Art. 108[416] zwar einen Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. Diesem oblagen jedoch nur die Schlichtungen von Verfassungsstreitigkeiten zwischen dem Reich und den Ländern (Art. 15 Abs. 3; Art. 18 Abs. 7, Art. 19 Abs. 1, Art. 90, Art. 170 Abs. 2; Art. 171 Abs. 2 WRV), zwischen den Ländern selbst (Art. 19 Abs. 1 WRV), innerhalb der Länder, die kein entsprechendes Gericht etabliert haben (Art. 19 Abs. 1 WRV) sowie die Entscheidungen über Anklagen gegen den Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Reichsminister.

Insbesondere jedoch Normenkontrollverfahren oder Organstreitigkeiten aber auch Verfassungsbeschwerden, wie sie zum heutigen Aufgabenbereich des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 93 GG gehören, waren der WRV unbekannt. Der Staatsgerichtshof hatte daher mehr den Charakter eines insb. föderalen

Maßnahmen der in Abs. 2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft zu setzen. […]"
Bei der Betrachtung des Artikels 48 WRV gilt es hervor zu streichen, dass er letztlich ein Doppeltes enthielt. Einmal konnte der Reichspräsident, wenn ein Land die ihm nach der WRV übertragenden Pflichten nicht erfüllte, mittels sog. Reichsexekution mit bewaffneter Gewalt der Reichswehr die Erledigung der Aufgaben erzwingen. Als Zweites hatte dieses Notverordnungsrecht aber auch gravierende Auswirkungen auf die allgemeine Gesetzgebung der Reichsebene. Der Abs. 2 erlaubte dem Präsidenten eigentlich „nur" die Aussetzung von Grundrechten zur Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung im Reich. Ein originäres Notverordnungsrecht im Sinne von abstrakt genereller Gesetzgebung war nach dem Wortlaut nicht vorgesehen. Der Umstand, dass aus heutiger geschichtswissenschaftlicher und politologischer Sicht dem Reichspräsidenten auch jene Gesetzgebungsbefugnisse, unter Umgehung der eigentlichen Reichslegislative, zugewiesen werden, ergibt sich letztlich aus einer verfassungswidrigen Übung, die zum damaligen Gewohnheitsrecht wurde. Diese Übung begann schon unter dem ersten Reichspräsidenten Ebert und setzte sich dann in dem Sinne fort, dass das Notverordnungsrecht bei Uneinigkeit im Reichstag an die Stelle der ordentlichen Gesetzgebung trat und somit in diesen Fällen einzig und allein der Präsident als Reichsgesetzgeber auftrat. – Vgl. Peters, in: Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, S. 89/90.

416 Art. 108 Abs. 1 Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. August 1919: „…Nach Maßgabe eines Reichsgesetzes wird ein Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich errichtet."

Schiedsgerichts, mit zusätzlicher Anklagekammer gegen oberste Reichsorgane und folglich weniger denjenigen eines wirklichen Verfassungsgerichtshofs.[417]

Die Suche nach einer Kontrollinstanz, die dem Gesetzgebungsgebaren des Nationalparlaments bei Verfassungsverletzungen Einhalt hätte gebieten können, wird somit verständlicher. Ob die Antwort in einem Prüfrecht des ohnehin von der WRV schon äußerst machtvoll ausgestatteten Reichspräsidenten die Lösung war, muss hier nicht mehr entschieden werden. Andere, für Verfassungskontrollfragen geeignetere Organe, hätte es geben können. Das deutsche Grundgesetz heutiger Tage mit seiner Verfassungsgerichtsbarkeit spricht hier belehrende Bände.[418] Mit der Zuweisung des Prüfungsrechts an den Präsidenten entschieden sich die Verfassungsgeber der Weimarer Republik, mangels entsprechender Kompetenzen des Staatsgerichtshofs, ganz bewusst für den Reichspräsidenten als den „Hüter der Verfassung“ [419].

Art. 70 WRV beinhaltete also ein Recht für den Reichspräsidenten, welches in seiner inhaltlichen Ausformung einige Erweiterungen gegenüber dem Recht des Kaisers aus Art. 17 RV 1871 enthielt. Jene Ausweitung war aber nicht einer verfassungsrechtlichen Klarstellung geschuldet, sondern vielmehr der Weiterentwicklung des staatsrechtlichen Meinungsstandes. Es kann, wie bezüglich des Art. 17 der Bismarckschen Reichsverfassung auch geschehen, bei Art. 70 WRV durchaus von einem Vetorecht gesprochen werden. Die Vergleichbarkeit entsteht trotz veränderter Verfassungskonstruktion dadurch, dass, heruntergebrochen auf das Recht aus Art. 70 WRV, in der Verfassung Weimars kein gravierender Stellungswechsel in der Position des Staatsoberhauptes gegenüber der des konstitutionellen Kaiserreichs stattfand. Auch in der Weimarer Verfassungswelt war das Staatsoberhaupt nicht mehr an der Gesetzgebung beteiligt; somit machte seine rein

[417] Nähere Darstellungen zur fehlenden Kompetenz des Staatsgerichtshof für Verfassungsstreitigkeiten auf Reichsebene: *Friesenhahn*, Die Staatsgerichtsbarkeit (§98), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. II (1932), S. 523 ff – als für die Gesetzesprüfung wesentlich sei hier auf die Aussage verweisen (S. 526): „*…Im geltenden Reichs- und Landesstaatsrecht findet eine solche abstrakte Normenkontrolle nur in Art. 13 Abs. 2 RV für die Vereinbarkeit von Landesrecht mit Reichsrecht. …*“; Zum diesbezüglichen Parallelthema des in der WRV nicht normierten richterlichen Prüfrechts – *Hippel*, Das richterliche Prüfungsrecht (§99), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. II (1932), S. 546 ff (insb. S. 558).

[418] So zumindest die wortexegetische Analyse der Reichsverfassung, die nach deren Wortlaut tatsächlich keine Kompetenzen des Staatsgerichtshofs, insbesondere in Form eines Normenkontrollverfahrens, für Reichsgesetze vorsah. Eine aufgrund des abrupten Endes der Weimarer Republik nicht mehr zu Ende gebrachte Entwicklung hatte wohl der Staatsgerichtshof, flankiert durch die damalige staatsrechtliche Literatur (m.w.N. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 70, S. 370), selbst ins Rollen gebracht. In einigen wegweisenden Entscheidungen (insb. StGHEntsch. v, 21. Nov. 1925 & StGHEntsch. v. 17. Nov. 1928) sah sich der StGH berufen, im Rahmen einer den Verfassungswortlaut sprengenden Auslegung, sich selber diverse Prüfrechte auch gegenüber Reichsgesetzen zuzugestehen. In letztgenannter Entscheidung erklärte der StGH ein Reichsgesetz in aller Form wegen Verfassungswidrigkeit für ungültig. (Vgl. Bühler, Die Zuständigkeiten auf dem Gebiete des Finanzwesens (§29), Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 324).
Diese Entwicklungen mögen zwar die Zukunft der Verfassungsgerichtsbarkeit im Sinne des Grundgesetzes vorgezeichnet haben, mit dem Wortlaut der WRV gingen sie jedenfalls nicht konform, was letztlich auch die diesbezüglichen Überlegungen für ein starkes verfassungsrechtlich begründetes Ausfertigungs- und Verweigerungsrecht angesiedelt beim Reichspräsidenten belegen.

[419] Vgl. Schmitt, Der Hüter der Verfassung, in: AöR 16 (1929) S. 161 ff; Jellinek, Das einfache Reichsgesetz (§72), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. II (1932), S. 177/178.

exekutive Natur den Weg frei für die Bezeichnung der Ausfertigungsverweigerung als Veto. Dieses Vetorecht konnte von der exekutiven Reichsspitze jedoch genauso wenig frei und unbedingt angewandt werden, wie es der Deutsche Kaiser konnte. Es musste jeweils mit dem Argument des Verfassungsverstoßes untermauert werden.

Überdies gilt es die Dimension jenes Vetos aus Art. 70 WRV herauszustellen. Aus dem Umstand, dass die WRV nicht nur kein Normenkontrollverfahren kannte, sondern auch kein Organstreitverfahren, konnte die Entscheidung des Reichspräsidenten nicht angefochten werden. Ein Erzwingen der Ausfertigung und Verkündung per Verfassungsgerichtsbeschluss wegen verfassungswidriger Verletzung der Rechte des legislativen Reichtags war mangels Klageweges nicht möglich. Der Reichstag musste sich also der Entscheidung des Reichspräsidenten beugen, sie war unumstößlich.[420] Sein Veto aus Art. 70 WRV war damit zwar ein verfassungsrechtlich bedingtes. In seiner Bedingtheit dann aber ein Absolutes, da es keine Instanz gab, die dieses Veto hätte aufheben oder abmildern können.[421]

bb. Art. 73 Abs. 1 WRV – Verbringung eines Gesetzes zum Volksentscheid

Ausgehend von Art. 68 Abs. 2 WRV besteht für die Verfassung der Weimarer Republik kein Zweifel, dass allein der Reichstag die Gesetze beschließt. Dennoch ist neben der Möglichkeit einer Ausfertigungsverweigerung, wie sie dem Reichspräsidenten nach Art. 70 WRV zusteht, ein weiteres retardierendes Moment hervor zu streichen, welches jenen Gesetzesbeschluss des Reichstags unterminieren konnte. Die Rede ist vom Einspruchsrecht des Reichspräsidenten aus Art. 73 Abs. 1 WRV. Wie aus der obigen Zusammenstellung des Gesetzgebungsabschnitts der WRV ersichtlich, bestimmt Art. 73 Abs. 1 WRV:

---

420 Allein die Präsidentenanklage nach Art. 59 WRV hätte zumindest den Effekt gehabt, bei deren Erfolg, die Verfassungswidrigkeit der präsidialen Ausfertigungsverweigerung aufzuzeigen. Das Gesetz selbst hätte jedoch noch einmal im parlamentarischen Verfahren beschlossen werden müssen. Ein automatisches Wiederaufleben wäre nicht eingetreten. Insbesondere unter dem Aspekt der instabilen Mehrheiten im Reichstag hätte selbst der Weg der Präsidentenanklage nicht zwingend zur Durchsetzung dieses konkreten Gesetzes führen müssen. Zumal der politische Flurschaden einer Präsidentenanklage enorm gewesen wäre. Insbesondere wenn man bedenkt, dass der Reichspräsident letztlich auch einer parteipolitischen Richtung nahe stand, die trotz einer inhaltlichen Differenz mit dem Präsidenten diesen nur in der Extremsituation per Anklage geopfert hätte. Die Möglichkeit einer Präsidentenanklage erweist sich unter staatspolitischen Gesichtspunkten, zumindest für die Gegenwehr einer Ausfertigungsverweigerung, als unscharfes Schwert.

421 Diese Sichtweise wird unterstützt durch die tatsächlich praktizierte parlamentarische Entscheidung, dem Präsidenten dieses Letztentscheidungsrecht zuzugestehen. So beschreibt *Schade*, in: Das Vetorecht in der Gesetzgebung, Diss. Jur. Halle 1929, S. 46-48, den Fall des sog. „Duellgesetzes" v. 03.02.1926, wo sowohl der Reichspräsident die Verkündung, als auch der Reichskanzler die Gegenzeichnung zu diesem verweigerten. Beide wären eher von ihren Ämtern zurückgetreten, als das fragliche Änderungsgesetz zu unterzeichnen und zu verkünden. Keine Partei soll damals die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Präsidentenverhaltens in Frage gestellt haben. Es wurde lieber in der Sache nachgegeben, als das Land in eine politische Krise zu stürzen. Insoweit ist den interessanten Darstellungen Schades zu diesen Geschehnissen zu folgen. Die Aussage, dass es sich jedoch um kein Veto handeln könnte, weil durch die Ausfertigungsverweigerung noch kein gültiger Gesetzesbeschluss vorliegt, ist mit dem Hinweis auf die Unzulässigkeit eines derartigen Zirkelschlusses jedoch zurückzuweisen.

„Ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz ist vor seiner Verkündung zum Volksentscheid zu bringen, wenn der Reichspräsident binnen eines Monats es bestimmt.“

Gemäß Art. 70 WRV hatte der Reichspräsident an sich die Pflicht, ein vom Reichstag beschlossenes und damit verfassungsgemäß zustande gekommenes Reichsgesetz binnen Monatsfrist zu verkünden. Über Art. 73 Abs. 1 WRV erhielt der Reichspräsident allerdings die Möglichkeit statt der Verkündung einen Volksentscheid über das ganze Gesetz anzuordnen. Es war ihm hingegen nicht gestattet, einzelne Teile herauszugreifen und somit lediglich Gesetzesfragmente einer Volksabstimmung zu unterbreiten.[422] Der Reichspräsident konnte die Anordnung zum Volksentscheid nach seinem eigenen und freien Ermessen treffen.[423] Innerhalb der bezeichneten Einmonatsfrist konnte er den Volksentscheid selbst dann noch anordnen, wenn das vom Reichstag beschlossene Reichsgesetz[424] von ihm eigentlich schon verkündet worden war. Dies war allerdings nur möglich, sofern noch nicht gemäß Art. 71 WRV die „rechtliche Ausgabe“ der betreffenden Nummer des Reichsgesetzblatts „in der Reichshauptstadt“ stattgefunden hatte und dadurch die Gesetzesverkündung offiziell abgeschlossen gewesen wäre.[425] Die präsidentielle Dispositionsfreiheit ging sogar so weit, dass das Staatsoberhaupt bis zum Tage der Volksabstimmung seinen Einspruch noch widerrufen konnte.[426]

Der Reichspräsident war somit berechtigt, gegen legislative Beschlüsse an das Volk zu appellieren. Die Wahrnehmung des Rechts aus Abs. 1 des Art. 73 WRV, welches allein dem Reichspräsidenten und nicht der Reichsregierung zustand, löste eine unmittelbare Teilnahme des Volkes an der Gesetzgebung aus. Dies darf jedoch nicht als Ausschaltung des Reichstags in der Rolle des ordentlichen Gesetzgebers gewertet werden. Durch Volksentscheid beschlossene Gesetze, egal ob vom Volk initiiert oder vom Präsidenten mittels Art. 73 Abs. 1 WRV ausgelöst, sollten keine erhöhte Gesetzeskraft aufweisen; sie konnten wie jedes andere Reichsgesetz durch ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz abgeändert oder aufgehoben werden.[427]

Anders als bei Art. 70 WRV sah die Reichsverfassung der Weimarer Republik mit Art. 73 Abs. 1 WRV ein Recht für den Reichspräsidenten vor, für dessen Anwendung er weder eine Begründung noch handfeste Motive, wie dasjenige eines

---

422 Vgl. Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, AöR 39 (1920), S. 502.
423 Vgl. Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches, S. 158.
424 Es musste sich um eine Norm handeln, deren Fixierung soweit fortgeschritten war, dass das entsprechende Gesetzgebungsverfahren als abgeschlossen angesehen werden konnte – Vgl. Venator, Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern, AöR 43 (1922), S. 56.
425 Vgl. Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches, S. 158/159.
426 Solange der Volksentscheid noch nicht stattgefunden hatte, sollte der Reichspräsident seine Entscheidung bis zum frühen Morgen des Abstimmungstages zurücknehmen oder widerrufen können – Vgl. Jellinek, Das einfache Reichsgesetz (§72), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. II (1932), S. 177; Vgl. Schade, Das Vetorecht in der Gesetzgebung, Diss. Jur. Halle 1929, S. 62.
427 Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 73, S. 385.

Verfassungsverstoßes, anführen musste.[428] Zumindest vorläufig hätte ein derartiger Einspruch zur Folge gehabt, dass der Gesetzesbeschluss des Reichstags gehindert wird, in Gesetzeskraft überzugehen. Des Weiteren hing mit der reichspräsidialen Einspruchsbelegung über dem Normsetzungsbeschluss der Legislative das Damoklesschwert, unter Umständen durch das Volk gänzlich ausgeschaltet zu werden. Die WRV legte dem Reichspräsidenten also die Möglichkeit in die Hände, ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz, gegen das er Bedenken hatte, einfach nicht zu verkünden. Es fällt auf, dass ein derartiges Recht keiner der bisher behandelten deutschen Verfassungsurkunden innewohnte. In seiner faktischen Durchschlagskraft kann jene Möglichkeit gar nicht deutlich genug hervor gestrichen werden.

Fraglich ist insbesondere die Motivlage des Reichsverfassungsgebers für diese Norm. Was waren die Beweggründe dafür, ein derartig zur Desavouierung des Legislativorgans Reichstag geeignetes Instrument zu kreieren? Wenn man sich die sonstigen evident erweiterten Möglichkeiten des Reichstags gegenüber der Exekutive ansieht, erstaunt es, wie hilflos dieser im Bereich der Gesetzgebung derartigen Einsprüchen ausgesetzt war. Es blieb ihm nichts anderes übrig, als der plebiszitären Entscheidung zu harren.

Ein zusätzliches dramaturgisches Element gewinnt diese Konstellation insbesondere daraus, dass der Reichstag, der ja demokratietheoretisch für seinen „Vorgesetzten", das Reichsvolk, schon entschieden hatte, von diesem auf das Offensichtlichste „zurückgepfiffen" werden konnte.[429] Auch wenn es sich im Einzelfall nur um eine Sachfrage gehandelt haben dürfte, so darf die politische Folge nicht zu gering eingeschätzt werden. Je nach inhaltlicher Dimension des entsprechenden Gesetzes hätte die Negativentscheidung des Volkes bei der Volksabstimmung sogar die faktische Wirkung einer Delegitimation des Reichstags mit sich bringen können. Es ist zwar richtig, dass die WRV ganz bewusst unmittelbare Demokratieelemente involvierte. Bei einer regulären Volksentscheidung hätte sich aber zuerst das Reichsvolk geäußert. Selbst wenn beim regulären Volksentscheid ein unliebsames Gesetz entstanden wäre, bliebe dem politisch Andersdenkenden Reichstag zumindest die Gesichtswahrung.

Mittels Art. 73. Abs. 1 WRV konnte das für deutsche Verhältnisse schon weit entwickelte parlamentarische System Weimars bis auf den Rumpf gestutzt werden. Gerade an Art. 73 Abs. 1 WRV wird deutlich, dass das von der Weimarer Reichs-

[428] Gemäß Art. 73 Abs. 4 WRV sind diese Verbringungsrechte zum Plebiszit in den Bereichen des Haushaltsplans, der Abgabengesetze und Besoldungsordnungen exklusiv für den Reichspräsidenten reserviert.

[429] Der Verfassungsgeber der Weimarer Republik war sich über die Dimension des Anrufens des Volkes in Form eines Referendums durchaus bewusst. So beschreibt *Venator*, in: Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern, AöR 43 (1922), S. 55 – *„…Bei der überragenden Stellung, die dem Parlament, vor allem auch als Vertreter des ‚Souveräns' in allen deutschen Staaten jetzt zugewiesen ist, ist es verständlich, daß nach den einschlägigen Bestimmungen der deutschen Verfassungen eine fakultative Volksabstimmung nur stattzufinden hat bei Meinungsverschiedenheiten oder schroffer bei Konfliktfällen zwischen diesem und einem anderen an der Gesetzgebung beteiligten Organ bzw. bei Konfliktfällen zwischen der Mehrheit und Minderheit innerhalb eines Parlaments. …" […] „…Arbeitet dagegen die Gesetzgebungsmaschine reibungslos, so bleibt für das Referendum kein Raum, das Volk ist mithin […] ausgeschaltet. …"*

verfassung vorderhand beabsichtigte Gleichgewichtssystem zwischen Präsident und Parlament in Wahrheit ein Vorrechtssystem des Präsidenten gewesen ist.[430] Als Grund für diese Ausgestaltung der Norm wird immer wieder angeführt, dass der Reichspräsident als eine Art Vertrauensmann des Volkes in der Verfassung installiert wurde, dem die Gelegenheit gegeben werden sollte, bei einem Zwiespalt mit dem Reichstag an das Volk appellieren zu dürfen.[431] Diese Position des Vertrauensmanns sollte dem Reichspräsidenten insbesondere deshalb zuteilwerden, da er, anders als die eigentliche Reichsregierung gegenüber dem Parlament eine größere Unabhängigkeit besaß. Nach damalig breit anzutreffender Verfassungsvorstellung wäre es ihm somit möglich gewesen, im Falle der Annahme, dass der Wille der Reichstagsmehrheit nicht (mehr) dem Willen des Volkes entsprach, einem Parlamentsabsolutismus gegenüber die Rechte des Volkes zu wahren.[432]

Überdies lassen sich aus gesetzestechnischer Sicht drei wesentliche Komponenten des Rechtes aus Art. 73 Abs. 1 WRV erkennen: Zum einen stand es nur dem exekutiven Reichspräsidenten zu, der wiederum nicht am eigentlichen Gesetzgebungsvorgang beteiligt war. Nach der infolge der Wahrnehmung der Rechte aus Art. 73 Abs. 1 WRV eintretenden zeitlichen Verzögerung des Gesetzwerdungsvorganges hätte innerhalb eines Monats aber letztlich nicht der Reichspräsident in vollkommener und autarker Form über das Schicksal dieses Gesetzes ent-

---

430 Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, S. 159.

431 Vgl. Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, AöR 39 (1920), S. 503.
Als weitere Motivlage für die Norm des Art. 73 WRV verweist, Triepel, A.a.O. S. 526 ff, auf eine Art Konkurrenzkampf zwischen Reichspräsidenten und Reichsrat. Dieses Argument fußt auf der Idee, dass der Reichspräsident versuchen könnte, einen Einspruch des Reichsrates (Art. 74 Abs. 1 WRV) mittels seines Vetos aus Art. 73 Abs. 1 WRV zu übertrumpfen. *Triepel* führt hierzu aus: *„…Welche Gründe könnte er* [der Reichspräsident] *dafür haben? Man wird sagen: ist der Präsident ein Gegner des Gesetzes, so kann er ja das Ergebnis des Einspruchs abwarten. Denn entweder lehnt der Reichstag bei der nochmaligen Beschlußfassung das Gesetz ab; dann hat der Präsident erreicht, was er will. Oder der Reichstag nimmt das Gesetz mit einfacher Mehrheit zum zweiten Male an; dann braucht es der Präsident nicht zu verkünden. Oder endlich die Annahme erfolgt mit Zweidrittelmehrheit; dann steht dem Präsidenten der Appell an das Volk immer noch offen, er braucht sich also nicht vorzeitig mit dem Odium einer Parteinahme gegen den Reichstag zu belasten. So richtig das alles ist, so kann die politische Situation doch vielleicht gelegentlich die Annahme rechtfertigen, das Volk werde bei sofortigem Anrufe eher willens seins, das Gesetz zu verwerfen, als wenn es der Reichstag zum zweiten Male angenommen hat. Vor allem kann der Entschluß des Präsidenten, den vorliegenden Einspruch zu übertrumpfen, aus dem Wunsche geboren werden, das Gesetz zu retten. Er fürchtet, daß der Reichstag dem Einspruch nachgibt; die Äußerungen der Parteien oder die Beratungen des Parlaments zeigen, daß der Einspruch im Begriffe ist, zu siegen. Wenn der Präsident glaubt, daß die Stimmung des Volkes für das Gesetz ist, so kann er dem Einspruch noch in letzter Stunde in die Parade fahren: Man denke auch an den Fall, daß der Einspruch bei oder nach Ablauf der Legislaturperiode erhoben wird; der Präsident kann dann allein noch durch Anordnung des Volksentscheids den Versuch machen, das Gesetz rasch in den Hafen zu steuern. Die Frage ist nur, ob das zulässig ist. Kann insbesondere die Einigung zwischen Reichsrat und Reichstag durch das Dazwischentreten des Präsidenten hintertrieben werden? Ich glaube, daß man die Frage wegen der kategorischen Fassung des Art. 73, Abs. 1 bejahen muß. …“* –
A.A. Finger, in: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, S. 359 Fn 1, der dem Übertrumpfungsargument Triepels entgegen tritt: *„…Ich vermag diese Anschauung nicht zu teilen. Es entspricht m.E. nicht dem Geiste der Verfassung, wenn ein von dieser für bestimmte Fälle als zuständig bezeichnetes Organ ausgeschaltet wird. Die Reichsverfassung will, daß Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat auf dem in Art. 74 bezeichneten Wege gelöst werden – es ist die Pflicht des Präsidenten dafür zu sorgen, daß dieser Weg ohne zwingende Momente nicht verlassen wird. Das dem Präsidenten in Art. 73 eingeräumte Recht soll nach der Verfassung dazu dienen, eine Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Reichspräsidenten zu entscheiden, das Mittel ist aber nicht dazu da, um Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichspräsidenten und Reichsrat zu lösen. Hierfür gibt Art. 74 die Norm. Es wäre bedenklich nicht ganz klare Verfassungsbestimmungen nach Art eines Politikers in den Dienst des Zwecks zu stellen, die Machtbefugnisse eines Organes zu übertrumpfen. …“*.

432 Vgl. Schade, Das Vetorecht in der Gesetzgebung, Diss. Jur. Halle 1929, S. 84.

schieden, sondern es würde in die Hände des Reichsvolks, als unmittelbarerem Träger der Staats- und damit Gesetzgebungsgewalt, gelegt. Zum anderen ist als wesentlich hervorzuheben, dass der Reichspräsident diese Verbringung zum Volksentscheid aus jeglichen ihm beliebenden Motiven vornehmen hätte können. Dies könnten sowohl verfassungsrechtliche als auch politische Beweggründe sein. Die WRV verlangte de facto noch nicht einmal von ihm, dass er diese Gründe offen legt. Nur mehr die öffentliche Entscheidung hätte eine Offenlegung der Motive durch den Reichspräsidenten erzwingen können. Wenn das ganze Einspruchsunterfangen nämlich nicht nur zu einer Verzögerung des Gesetzgebungsprozesses hätte führen sollen, wäre der Präsident gezwungen gewesen, das Volk argumentativ zur Eliminierung des Reichstagsbeschlusses zu animieren. Die entsprechende Überzeugungsarbeit hätte den Präsidenten dazu genötigt, seine Einspruchsgründe zu offenbaren.

cc. Vetoreflektionen für die Reichsebene

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass über den Art. 70 WRV hinaus, der wegen seiner Bedingtheit einige Problemfelder offen lässt, die Reichsverfassung der Weimarer Republik mit Art. 73 Abs. 1 WRV den Reichspräsidenten mit einem Einspruchsrecht ausstattete, das zwar keine vollkommene und unbedingte Vetowirkung hatte, aber dennoch zunächst suspendierenden Charakter gegenüber dem davon betroffenen Reichstagsgesetz aufwies.[433] Dieser suspendierende Charakter konnte sich durch die Entscheidung des Reichsvolkes dazu auswachsen, dass der gesamte Gesetzesbeschluss nicht in Gesetzeskraft ergehen konnte. Mit dem Reichsvolk entschied somit eine andere Ebene über die Durchschlagskraft des ursprünglichen Vetos. Der Präsident konnte mithin das Gesetz zwar weder dauerhaft suspendieren noch letztgültig autark verhindern. Er konnte es jedoch hemmen und eine andere Instanz über dieses entscheiden lassen. Das Veto war somit devolutiv.

Es lässt sich also klar feststellen, dass dem Präsidenten auf Reichsebene ein Veto zur Verfügung stand, welches dem Reichstag die Möglichkeit entzog, absolut über die Gesetzeskraft seines Beschlusses zu befinden. Ein exekutiv-präsidialer Appell an das Reichsvolk konnte mithin der legislativen Entschließung jegliche Wirksamkeit nehmen. Selbst im Fall der plebiszitären Bestätigung des Reichstagsbeschlusses erreichte der Präsident bezüglich unliebsamer Gesetze zumindest eine erhebliche Verzögerung bei deren Rechtskrafterlangung.

Mit der Anordnung des Referendums nach Art. 73 Abs. 1 WRV durch den Reichspräsidenten trat der Widerspruch zwischen den Anschauungen des exekuti-

[433] Die Bezeichnung des Präsidentenrechts aus Art. 73 Abs. 1 WRV als *Veto*; findet sich auch bei: Nawiasky, in: Die Grundgedanken der Reichsverfassung, S. 72; noch heute: Friauf, in: FS Carstens Bd. 2, S. 553.
Überdies war die Titulierung als *„suspensives Veto"* in der einschlägigen staatsrechtlichen Literatur der Weimarer Republik die gängige Bezeichnung für das Recht des Reichspräsidenten aus Art. 73 Abs. 1 WRV. – Vgl. Giese, Die Verfassung des deutschen Reiches v. 11. August 1919, Art. 73, S. 190.

ven Reichsoberhauptes und der Volksvertretung offensichtlich in Erscheinung. Die WRV gab dem Reichspräsidenten in einer Konstellation des Widerstreits der Meinungen die Waffe zur Hand, nach seinem Belieben eine Volksabstimmung über das umstrittene Gesetz veranlassen zu können. Diese Möglichkeit wurde schon in den Beratungen der Nationalversammlung zur Weimarer Reichsverfassung als *Veto* gegenüber den Beschlüssen der Legislative tituliert:

Abgeordneter Philipp:„…*Die Stellung des Reichspräsidenten nach dem Entwurf des Verfassungsausschusses entspricht nicht den Wünschen, die wir hegen. Eine machtvolle oberste Spitze ist besonders notwendig zu Zeiten, die aus einer Revolution heraus geboren sind oder in denen noch eine Revolution stattfindet. Wir bedauern es, daß nach den Bestimmungen des Verfassungsausschusses der Reichspräsident nur ein* suspensives Veto *hat. Wir glauben, im deutschen Volk, vielleicht sogar in seiner Mehrheit, ist noch ein gesundes Verständnis für eine machtvolle Obrigkeit vorhanden. Das deutsche Volk will regiert werden, und gerade die Ereignisse der letzten Monate haben das Autoritätsgefühl im deutschen Volke – in vielen Teilen wenigstens – gestärkt. …*“[434]

Abgeordneter Heinze: „…*Ich sagte vorhin, der Art. 73 erweitere das Referendum außerordentlich. Er erweitert es zunächst in Abs. 1 in der Richtung, daß der Reichspräsident, auch wenn ein Gesetz durch den Reichstag in Übereinstimmung mit dem Reichsrat beschlossen worden ist, auf das Referendum zukommen kann. Über diese Funktion des Reichspräsidenten könne man schließlich reden.* Sie bedeutet ein gewisses Vetorecht des Reichspräsidenten *gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze. …*“[435]

aaa. Die Parlamentsauflösung als Vetoverstärker

Insbesondere die Vetomöglichkeit des Präsidenten aus Art. 73 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung erlangte eine zusätzliche Dynamik, wenn man sie im Zusammenspiel mit der Auflösungsmöglichkeit gegenüber dem Reichstag bewertet. Nach Art. 25 WRV[436] war es dem Reichspräsidenten jederzeit möglich, einen ihm nicht genehmen Reichstag aufzulösen und dessen Mandat zwangsweise an das Volk zurückgehen zu lassen, damit es einen neuen Reichstag wählen sollte. Dieses

434 Vgl. *Abg. Phillipp* in der Nationalversammlung vom 4. Juli 1919 (zit. bei Heilfron, Deutsche Nationalversammlung, Bd. 5, S. 3183.

435 Vgl. *Abg. Heinze* in der Nationalversammlung vom 7. Juli 1919 (zit. bei Heilfron, Deutsche Nationalversammlung, Bd. 5, S. 3299.

436 Art. 25 Abs. 1 WRV – „Der Reichspräsident kann den Reichstag auflösen, jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlaß.“
Aus dem Umstand, dass der Reichspräsident von dieser Möglichkeit zahlreich Gebrauch machte (Auflösungsverordnungen des Reichspräsidenten vom 13. März 1924, vom 20. Oktober 1924, vom 31. März 1928, vom 18. Juli 1930, vom 4. Juni 1932, vom 12. September 1932 und vom 1. Februar 1933 belegen dies), kann diesem Recht eine gewisse Praxisrelevanz im politischen Betrieb der Weimarer Republik zuerkannt werden. Zumal die aufgeführten Fälle nur die tatsächlich durchgeführten Auflösungen darstellen. Unter wertenden Gesichtspunkten erscheint es durchaus als möglich, dass die Dunkelziffer entsprechender Auflösungsdrohungen erheblich höher lag.

Auflösungsrecht war bedingungslos und konnte daher vom Präsidenten der Weimarer Republik zeitgleich mit dem Referendum nach Art. 73 Abs. 1 WRV eingesetzt werden. Stellt man sich jenes Konglomerat aus dem Veto über Art. 73 Abs. 1 WRV verbunden mit der Inaussichtstellung einer Reichstagsauflösung vor, so dürfte dieses schon als Drohkulisse einige Kräfte freigesetzt haben, den Reichstag gegenüber dem Reichsoberhaupt und seinen politischen Vorstellungen gefügiger zu machen, da die Parlamentarier ansonsten Gefahr gelaufen wären, auf der Welle der politischen Empörung über ein Gesetz am selben Tag gleichsam eine für sie wichtige Norm und ihr Mandat zu verlieren.

Aus staatspolitischem Blickwinkel darf daher nicht nur der tatsächlich vollzogene Vetoeinsatz gewürdigt werden, sondern man muss sich vor allem klarmachen, welche politische Dynamik eine entsprechende Vetodrohung, verstärkt mit dem möglichen Auflösungsszenario, für den Reichstag und seine um ihr Mandat bangenden Abgeordneten erzeugte.[437] Aus Sicht des Reichsparlaments ist die Bedeutsamkeit dieser vermeintlichen präsidialen Drohkulisse als erheblich einzustufen. Vor diesem Hintergrund erscheint das Vetorecht des Reichspräsidenten aus Art. 73 Abs. 1 WRV als wirklich machtvoll und relevant. Dem Reichspräsidenten war zwar durch dieses nicht gestattet, den Gesetzgebungsakt an sich eigenständig für nichtig zu erklären (aus verfassungsrechtlichen Gründen konnte er dies jedoch über das Veto aus Art. 70 WRV tun), er konnte aber das Volk zu einer Art Schiedsrichter über die widerstreitenden Anschauungen zwischen ihm und der Legislative berufen.

Allerdings erscheint die Einspruchsmöglichkeit des Präsidenten nicht nur im Zusammenhang mit der Drohkulisse einer Parlamentsauflösung als machtvoll. Die Gefahr, dass er sich bei deren Einsatz eigentlich der Letztentscheidung über das Gesetz gleichsam wieder sofort begeben musste, konnte er durch weitere taktische Kniffe minimieren. *Venator* beschreibt die Vetomöglichkeit daher als ein besonders starkes Recht und offenbart dabei auch die Finessen, die dem Reichspräsidenten politisch zur Verfügung standen, um seine Stellung im Verfassungsgefüge der Weimarer Republik mittels Art. 73 Abs. 1 WRV zu manifestieren:

„*…Diese Regelung bedeutet jedoch u. E. nicht eine Schwächung, vielmehr eine Stärkung der Stellung des Reichspräsidenten der Volksvertretung gegenüber. Macht er nämlich von seinem* ‚Veto-Recht‘ *nicht schon Gebrauch, wenn nach seiner Ansicht das betreffende Gesetz ganz oder in wichtigen Punkten dem Wohle des Volkes zuwiderläuft, oder wenn er sonst schwere Bedenken hat, sondern erst dann, wenn er aus bestimmten Anzeichen darauf rechnen darf, daß*

437 Es darf in diesem Zusammenhang insbesondere nicht übersehen werden, dass es innerhalb der Weimarer Wählerschaft nur äußerst rudimentär ausgebildete Parteibindungen gab. Am deutlichsten wird dieser Umstand daran sichtbar, dass sich weite Teile der Arbeitnehmer unter den Wählern innerhalb weniger Jahre weg von den Sozialdemokraten, hin zu den Nationalsozialisten orientierten. Über jedem Abgeordneten schwang somit das Damoklesschwert des Mandatsverlustes in viel dramatischerer Art und Weise, als Abgeordnete dies in den deutschen Parlamenten unserer Zeit empfinden müssen.

seine Ansicht mit den Anschauungen des Volkes sich trifft, dann wird die nachfolgende Volksabstimmung sich häufig für ihn und gegen den Reichstag aussprechen. …"[438]

bbb. Die ministerielle Gegenzeichnungsnotwendigkeit aus Art. 50 WRV als retardierendes Moment?

(1) Betrachtungen für Art. 73 Abs. 1 WRV

Neben den machtstatuierenden Effekten, die der Reichspräsident bei derartigen Punktsiegen gegenüber dem Legislativorgan erzeugen konnte, müssen allerdings auch die Parameter betrachtet werden, innerhalb derer diese präsidialen Möglichkeiten gewährt worden. Bei entsprechend wertender Betrachtung der Vetomöglichkeit des Reichspräsidenten gilt es nämlich zu beachten, dass zwar grundsätzlich keine Verantwortlichkeit des Präsidenten gegenüber dem Reichstag bestand, von daher der Reichspräsidenten auch keine Einschränkungen in der Entschlussfreiheit über den Einspruchseinsatz erfuhr. Dennoch konnte er während regulärer Verfassungszeiten trotz weitreichender Kompetenzen nicht vollständig autark agieren. Diese Erkenntnis greift letztlich mittelbar auch für das Vetorecht aus Art. 73 Abs. 1 WRV.

Dem demokratischen Drehmoment seiner unmittelbaren Wahl geschuldet, übertrug ihm die WRV zwar Kompetenzen, die ihn ganz bewusst in eine *„schöpferische, führende"* Stellung brachten und nicht *„lediglich auf eine ausführende Tätigkeit"* beschränkten.[439] Trotzdem wurde sein auch und gerade durch den Vetoaspekt des Art. 73 Abs. 1 WRV gesteigerter Einfluss auf das *„Triebwerk der Gesetzgebungsmaschine",* aufgrund seiner Abhängigkeit von der *Gegenzeichnung* durch die entsprechenden Mitglieder der Reichsregierung, auf den ersten Blick eigentlich schon wieder aufgezehrt.[440]

Es darf nämlich nicht übersehen werden, dass dem auf sieben Jahre unmittelbar volkslegitimierten Reichspräsidenten durch die WRV zwar eine Fülle wichtiger Regierungskompetenzen, unter anderem das Recht der Einspruchseinlegung aus Art. 73 Abs. 1 WRV, vorbehalten waren. Er diese Rechte jedoch allesamt nur mit ministerieller Gegenzeichnung ausüben konnte. Dies bestimmte Art. 50 WRV[441]. Der Wille des Reichspräsidenten sollte also erst dadurch vollziehbar[442] werden,

---

[438] Venator, Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern, AöR 43 (1922), S. 57.
[439] Vgl. Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, S. 311.
[440] So jedenfalls die Sichtweise Venators, in: Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern, AöR 43 (1922), S. 58.
[441] Art. 50 Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. August 1919: „ Alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten, auch solche auf dem Gebiete der Wehrmacht, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister. Durch die Gegenzeichnung wird die Verantwortung übernommen.".
[442] Zu den bezüglich der Gegenzeichnung theoretisch lange Zeit umstrittenen Aspekten inwieweit Vollziehbarkeit, Gültigkeit bedeutete und inwieweit diese konstituierenden Charakter haben sollte – Marschall v. Bieberstein, Die Verantwortlichkeit der Reichsminister (§45), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 532.

dass der Wille des Reichskanzlers oder des Reichsministers sich diesem anschloss.[443] Dabei erzeugte die Gegenzeichnung keine Verantwortlichkeit des Präsidenten gegenüber der Reichsregierung, sondern verantwortlich sollte das Kabinettsmitglied durch die damit kundgegebene Billigung werden.[444] Jene Verantwortlichkeit bedeutete also, dass der gegenzeichnende Minister so angesehen wurde, als ob er und nicht der Reichspräsident die betreffende Anordnung erließ.[445] Als Quintessenz des Art. 50 WRV lässt sich somit feststellen, dass jede präsidiale Tätigkeit[446] auf die Gegenzeichnung der Reichsregierung angewiesen war.[447]

Das politische Übergewicht des Reichspräsidenten sollte staatsrechtlich dadurch kompensiert werden, dass der Präsident seine Anordnungen und Verfügungen nur mit dem jeweiligen von der Volksvertretung abhängigen Ministerium ausüben konnte. Das Erfordernis der Gegenzeichnung war nach damaliger staatsrechtlicher Auffassung der wichtigste Anwendungsfall, in welchem der im parlamentarischen System allgemein anerkannte Grundsatz nach außen trat, dass der Reichspräsident zu seinen Regierungshandlungen der Zustimmung der parlamentarisch verantwortlichen Minister bedurfte.[448] Es war ihm zwar über Art. 53 WRV[449] und dem damit gegebenen Recht der Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers und der Reichsminister entscheidender Einfluss auf die Bildung dieser gegenzeichnungsnotwendigen Reichsregierung eingeräumt. Demgegenüber stand jedoch Art. 54 WRV[450], welcher den Spielraum der präsidialen Kabinettsregierung absteckte. Soviel Einfluss der Reichspräsident auch auf die Bildung der

---

443 Ob der Reichskanzler oder der zuständige Reichsminister zur Gegenzeichnung und damit zur Übernahme der Verantwortung berufen war, entschied sich im Einzelfall danach, ob eine Frage, welche die Richtlinien der Politik anging, also eine Frage von allgemeiner politischer Bedeutung, oder eine reine Ressortangelegenheit vorlag. – Vgl. Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reichs v. 11. August 1919, Art. 50, S. 307.

444 Vgl. Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reichs v. 11. August 1919, Art. 50, S. 305.

445 Vgl., A.a.O, S. 305; Giese, Die Verfassung des deutschen Reiches v. 11. August 1919, Art. 50, S. 151.

446 Die ministerielle Billigung in Form der Kontrasignatur war ausnahmslos für die gesamten Kompetenzen des Präsidenten anzunehmen erstreckte sich daher gegenständlich nicht nur auf Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten im engeren formalen Sinne, sondern auf das gesamte amtliche Verhalten, was sich nach damals überwiegender Auffassung selbst auf private Meinungs- und Willensäußerungen bezog. – Vgl. Anschütz, Die Verfassung des deutschen Reichs v. 11. August 1919, Art. 50, S. 306; Marschall v. Bieberstein, Die Verantwortlichkeit der Reichsminister (§45), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 531.

447 Das aus der konstitutionellen Monarchie in die WRV eingeflossene Recht der Kontrasignatur fand seine Bedeutung vor allem in Folgendem: *„…so soll auch das verantwortliche republikanische Staatsoberhaupt gehalten sein, auf den Einklang aller ihm anvertrauten Regierungstätigkeit mit dem von den anderen Regierungsfaktoren eingehaltenen Kurs der großen Politik stets bedacht zu bleiben; freilich gestattet die Verfassung. Diesen nicht etwa positiv einen inhaltlichen bestimmenden Einfluss auf die Tätigkeit des Präsidenten, demzufolge er rechtlich verpflichtet wäre, sich den Richtlinien des Reichskanzlers zu fügen oder gar die ihm zugemuteten Staatsakte zu erlassen, sondern sie beschränkt die Regierung ihm gegenüber auf die Negative, auf die Hemmung, indem sie sein amtliches Verhalten an die Billigung der verantwortlichen Minister bindet und ihnen die Rechtspflicht auferlegt, die Billigung zu veweigern… […] Diese Billigung ist also das, was die Verantwortlichkeit des zuständigen Ministers begründet* – Vgl. Marschall v. Bieberstein, Die Verantwortlichkeit der Reichsminister (§45), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 530.

448 Vgl. Poetzsch-Hefter, Handkommentar zur Reichsverfassung, Art. 50, S. 251/252.

449 Art. 53 Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. August 1919: „Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen.".

450 Art. 54 Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. August 1919: „Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht.".

Regierung und die Auswahl des Personals hatte, letztlich konnte diese immer nur mit dem Vertrauen des Parlaments agieren. Damit war auch der Reichspräsident mittelbar abhängig vom Reichstag, denn sein Reichskanzler und seine Reichsminister waren als Mehrheitsregierung abhängig vom Vertrauen des Parlaments.

Hieraus konnte im staatspolitischen Betrieb die Konsequenz einer Art „Racheaktion" des Reichstags folgen. Denn es musste damit gerechnet werden, sollte der Reichspräsident sein Veto aus Art. 73 Abs. 1 WRV einlegen, das die Reichsregierung vom Parlament hierfür zur Rechenschaft gezogen werden konnte. Über „seine" Reichsregierung erfuhr der eigentlich parlamentsautarke Präsident also eine mittelbare Rückkopplung an die Volksvertretung.

Für die Vetobetrachtungen stellt es sich nun als fraglich dar, inwieweit diese Gegenzeichnungskomponente wirklich den Schwung aus dem Vetorecht des Reichspräsidenten nehmen konnte. Würde also ein verängstigter Reichskanzler oder Reichsminister im Angesicht des Vertrauensentzuges durch die Weimarer Volksvertretung dem Präsidenten tatsächlich die Gegenzeichnung der Anordnung eines Volksentscheides verweigern?

Obgleich der Reichspräsident von seinem vetoartigen Appellrecht aus Art. 73 Abs. 1 WRV niemals Gebrauch machte[451] und somit der praktische Anwendungsfall einer diesbezüglichen Gegenzeichnungsverweigerung in der Weimarer Republik ausgeblieben ist, lohnt es sich m.E. gerade für den im weiteren Verlauf anstehenden Verfassungsvergleich zum Grundgesetz unserer Tage, eine nähere Begutachtung der Gesamtdimension dieses Vetorechts der Weimarer Verfassung vorzunehmen. Hätte also ein präsidialer Vetoeinsatz basierend auf Art. 73 Abs. 1 WRV durch die Gegenzeichnungsverweigerung der Mitglieder der Reichsregierung gestoppt werden können? Die Qualität und Durchschlagskraft des Vetos aus Art. 73 Abs. 1 WRV wird sich nur bei Beantwortung dieser Fragestellung wirklich abschließend bewerten lassen.

Eine Antwort kann im Gesamtzusammenhang der präsidialen Rechte und seiner Stellung zum Reichsparlament gefunden werden. Für den sich zu Zeiten der Weimarer Republik mit Art. 73 Abs. 1 WRV auseinandersetzenden *Hans Schade* war die Antwort klar. Er ging davon aus, wenn die Reichsregierung vom Vertrauen des Reichstags abhängig ist, dann muss dieses zwangsläufig auf das Erfordernis der Gegenzeichnung durchschlagen. In der Folge sollte dem eigentlich relativ autarken Appellrecht aus Art. 73 Abs. 1 WRV nicht viel Bedeutung bleiben. *Schade* schrieb daher:

„…Da die Reichsregierung von dem Vertrauen der Reichstagsmehrheit abhängig ist, wird sie sich in der Regel zur Gegenzeichnung eines gegen den Willen dieser Mehrheit gerichteten Regierungsakt kaum bereitfinden. Die Stellung des Reichspräsidenten wird auch bei Anordnung des

[451] Der fehlende Anwendungsfall des Art. 73 Abs. 1 WRV wird übereinstimmend bezeugt bei: Jellinek, Das einfache Reichsgesetz (§72), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. II (1932), S. 177; Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 73, S. 388.

Volksentscheids dadurch geschwächt, daß die Gegenzeichnung erforderlich ist. … […]… Im großen und ganzen muß man feststellen, daß dem Veto *des Reichspräsidenten praktisch keine allzugroße Bedeutung zukommen dürfte. Wenn er auch dem Parlament gegenüber unabhängiger ist als die Reichsregierung, so ist er doch auf deren Mitwirkung angewiesen. Es wird allein von den Persönlichkeiten des jeweiligen Reichspräsidenten und Reichskanzlers abhängen, inwieweit durch gemeinsames Zusammenwirken dem Reichstag entgegen eine Stellungnahme durchgesetzt werden kann. …* "[452]

Ein gewisses Verständnis kann diesem Ansatz vor allem vor dem Hintergrund entgegengebracht werden, dass *Schade* der Reichsverfassung eine dezidiert parlamentarische Grundeinstellung beimaß, nach der der Reichstag die zentrale Stellung im Verfassungsleben einnehmen sollte.[453] Allerdings deutet sich in dieser Auffassung ein etwas zu gering schätzender Umgang mit dem Machtpotential an, welches die WRV dem Präsidenten an die Hand gab. Die Verfassung der Weimarer Republik wies dem Reichspräsidenten nämlich wichtige und machtvolle Befugnisse gerade auch gegenüber dem Reichstag zu. Diese Bewertung galt nicht nur für das außerordentliche Notverordnungsrecht, sondern auch für den staatspolitischen Normalfall.

Wie schon oben angedeutet, war eines der wirkungsvollsten Rechte des Reichspräsidenten, seine Befugnis den Reichstag aufzulösen. Im Zusammenhang mit der Gegenzeichnung von Anordnungen des Volksentscheides[454] konnte seine Auflösungsberechtigung die Möglichkeiten des Reichstags in stärkerer Art und Weise egalisieren, als das die Optionen des Präsidenten durch die Verantwortlichkeit und Vertrauensabhängigkeit der Mehrheitsreichsregierung vom Parlament geschmälert gewesen wären. Nach dem Aussprechen des Misstrauens durch den Reichstag gegenüber dem gegenzeichnenden Mitglied der Reichsregierung hätte dieses zwar zurücktreten[455] müssen und der Präsident hätte gleichsam ohne Einwirkungsmöglichkeit „seinen" Minister, Reichskanzler oder die gesamte Reichsregierung verloren. Auf dieses defensive Hinnehmen des parlamentarischen Vertrauensentzuges gegenüber der Reichsregierung infolge seines Vetos wäre der Reichspräsident indessen nicht beschränkt gewesen. Nur wenn ihm hiergegen keinerlei Maßnahmen zur Verfügung gestanden hätten, könnte man im Sinne *Schades* von einem schwachen Veto aus Art. 73 Abs. 1 WRV sprechen.

Ein ganz anderes war jedoch der Fall. Die WRV gab dem Reichspräsidenten vielmehr einen prall gefüllten Köcher mit Möglichkeiten zur Hand, mittels derer

452 Schade, Das Vetorecht in der Gesetzgebung, Diss. Jur. Halle 1929, S. 84/88.
453 Vgl. A.a.O., S. 85.
454 Nach der Auffassung von *Anschütz*, paarte sich das Recht der Auflösung sogar schlechterdings mit der Möglichkeit des Reichspräsidenten gegen gesetzgeberische Beschlüsse den Volksentscheid anzurufen – Vgl. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 25, S. 195.
455 Vgl. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 54, S. 321 – *„…Der bzw. die von dem Mißtrauensbeschluß betroffenen Minister müssen ‚zurücktreten'. Das heißt: Sie müssen, und zwar unverzüglich, bei dem Reichspräsidenten ihre Entlassung beantragen, ihre ‚Demission überreichen', und der Reichspräsident ist verpflichtet, dem Antrag stattzugeben, oder, wenn er nicht gestellt wird, die Entlassung von Amts wegen auszusprechen. …"*.

er eine nach dem Verfassungsverständnis des heutigen Grundgesetzes nur schwerlich vorstellbare Reaktionskaskade auslösen hätten können. In einem solchen Falle des Vertrauensentzugs durch den Reichstag gegenüber „seiner" Regierung hätte er zunächst die Möglichkeit einer unmittelbaren Parlamentsauflösung bei gleichzeitiger Ernennung eines Minderheitenkanzlers oder Minderheitenministeriums seiner Wahl als ad hoc Reaktion zur Verfügung gehabt.[456] Eine neue Reichsregierung hätte ihm auch die notwendige Gegenzeichnung des Auflösungsbeschlusses gegenüber dem Reichstag gewährt.[457] Mit diesem ‚Schachzug' wäre er einem erneu-

---

[456] Dieses Szenario ist gleichsam in einer Art Krisenprävention denkbar. Sollte ein Minister oder der Reichskanzler aus Angst vor Vertrauensentzug durch den Reichstag seine Gegenzeichnung verweigern, hätte der Reichspräsident die freie Möglichkeit gehabt, diesen zu entlassen und einen zeichnungswilligen Nachfolger zu bestimmen, mit welchem er dann nach der sofort erfolgten Reichstagsauflösung in den Wahlkampf gezogen wäre, ohne, dass der Reichsregierung der Makel des vorherigen Vertrauensentzuges angehaftet hätte.

[457] Das der Reichstag durch die Vertrauensabhängigkeit der gegenzeichnungsnotwendigen Mehrheitsregierung keinen wirklichen Schutz gegen willkürliche Auflösungen durch den Reichspräsidenten erfuhr, beschreibt *Pohl*, in: Die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten (§42), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 486/487, sowie ders. in: Die Auflösung des Reichtags, S. 18 ff.

A.A. Hoffmann, Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Exekutive im deutschen Reich und seinen Ländern, in: AöR 7 (1924), S. 263/264; und insb. Koellreutter, Das parlamentarische System in den deutschen Länderverfassungen, S. 2-7. Diese Autoren vertraten die Auffassung, dass der Reichspräsident zu all seinen Verfügungen und Anordnungen die Gegenzeichnung des zuständigen Reichsministers oder Reichskanzlers benötigte: *„...Und das nun hat gerade besonders wichtige Konsequenz für das Auflösungsrecht des Reichstags, das die Verfassung im Art. 25 dem Reichspräsidenten verleiht. […] Der Reichspräsident ist an die Reichsregierung gekettet und nach Art. 54 RV verfassungsmäßig verpflichtet nur eine Regierung zu berufen, die das Vertrauen der Mehrheit des Reichstags genießt. Er kann nicht, wie der englische König, die Reichsregierung, entlassen und mit einer Minderheitsregierung die Auflösung des Reichstags durchführen. …"*(Koellreutter, A.a.O., S. 5/6)

Jene Auffassung kann aber nur überzeugen, wenn man die faktischen Realitäten der Weimarer Reichsverfassung hinter deren erhabene Ideale von Parlamentarismus und Demokratie zurücktreten lässt. Dieser Vorwurf ist insbesondere Koellreutter zu machen. Er geht davon aus, dass, nur weil der Reichspräsident neben sich eine in der Verfassung vorgesehen zweite Exekutiveinheit in Form der Reichsregierung platziert bekam, hierdurch dessen starke Stellung aus der unmittelbaren Volkswahl egalisiert wurde (Vgl. Koellreutter, A.a.O., S. 5). Für ihn war das Prinzip der verantwortlichen Regierung der Kern des parlamentarischen Systems. (A.a.O., S. 3.).

M.E. stellt sich an dieser Auffassung als problematisch dar, dass die Weimarer Reichsverfassung nun mal keine solche war, die das parlamentarische System tatsächlich verwirklichte. Die WRV schuf mit dem Reichstag und dem Reichspräsidenten vielmehr zwei unmittelbar volkslegitimierte Verfassungsorgane, die durch ihre autarke Stellung zueinander in einen fast systemimmanenten Antagonismus treten mussten. Der Umstand, dass die WRV die eigentlich auf Gleichgewicht ausgerichtete Systematik nicht konsequent durchhielt, ist insbesondere einem Ansinnen der Sozialdemokratie in der Weimarer Verfassungsversammlung geschuldet. Diese verfolgte das Ziel, einen möglichst machtbeschränkten Reichspräsidenten zu platzieren und seine Stellung bewusst herabzudrücken. Dieses Ansinnen erzeugte jedoch eine Ambivalenz, die sich in der praktischen Anwendung der Reichsverfassung als ungemein problematisch erwies. Ein unmittelbar volkslegitimierter Präsident ließ sich nun mal nicht auf eine Anbindung an die Reichsregierung beschränken.

Der Kardinalfehler der Argumentation *Koellreutters* liegt daher in dem Übersehen der wahren Natur des Verfassungssystems der Weimarer Republik. Koellreutter argumentiert damit, dass allein im englischen Regierungssystem der wahre Parlamentarismus verwirklicht wurde. (A.a.O., S. 4). Dies führte er auf die unabhängige Stellung des englischen Königs gegenüber dem Parlament zurück. Er verweist auf *Redslob, Die Parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form.* Redslob bezeichnet darin insbesondere die französische Verfassung als eine solche, die nur einen unechten Parlamentarismus beinhaltete. (Vgl. Redslob, A.a.O., S. 183 ff) Koellreutters damit verbundener Grundfehler ist der, dass er das Weimarer Verfassungssystem, mit dem des damaligen Frankreichs gleichsetzt. Allerdings wurde der dortige Präsident durch das Parlament und nicht durch das Volk kreiert. Auch wenn Koellreutter die tatsächlichen Unterschiede zur WRV benennt, gewichtet er sie bei der speziellen Frage des Auflösungsrechts m. A. nach nicht genügend. Er schreibt: *„…Der Reichspräsident würde einfach verfassungswidrig handeln, wenn er entgegen Art. 54 Persönlichkeiten zu Reichsministern ernennen wollte, die das Vertrauen des Reichstags nicht haben. Für die französische Verfassung spricht Lebon es mit dürren Worten aus, daß unter dem parlamentarischen System das*

Staatsoberhaupt die Minister ihres Amtes nicht entheben könne, solange die Mehrheit im Parlament auf ihrer Seite steht. Diesen typischen Standpunkt des unechten Parlamentarismus im Redslobschen Sinne hat sich unsere Reichsverfassung bewusst zu eigen gemacht und damit eine Auflösung des Reichstags gegen den Mehrheitswillen desselben praktisch ausgeschlossen. …" (A.a.O., S. 6). Klarer kann man seine eigenen Gedankenfehler nicht offenbaren. Der Reichspräsident der Weimarer Republik mag nicht die autarke Stellung des amerikanischen Präsidenten gehabt haben, allerdings war er auch nicht derartig unselbstständig wie der französische Präsident in der Dritten Republik. Wenn zur Argumentation gegen ein autarkes Auflösungsrecht, unter taktischer Auswechslung der gegenzeichnungsnotwendigen Reichsregierung, nunmehr auf diesen französischen Präsident verwiesen wurde, muss dem gerade aus heutiger neutraler Sicht entschieden widersprochen werden. Gerade weil der Weimarer Reichspräsident viel autarker und mächtiger war als sein französischer Amtskollege, kann dieser nicht als Argument gegen die Ernennung einer Minderheitsregierung entgegen des parlamentarischen Willens angeführt werden.

Es ist daher vielmehr *Heinrich Pohl* beizupflichten, der die faktisch realen Möglichkeiten des Reichspräsidenten im Zusammenhang mit dem Veto aus Art. 73 Abs. 1 WRV wie folgt beschreibt: *„….Die im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung von verschiedenen Seiten erhobene Forderung, in diesem Falle* [gemeint ist die Auflösungsverfügung nach Art. 25 WRV] *die Gegenzeichnung verfassungsrechtlich fortfallen zu lassen, wurde nicht erfüllt. Wäre die ministerielle Gegenzeichnung verfassungsrechtlich nicht gefordert, dann wäre dies eine folgerichtige Durchführung des Gedankens, der in der Wahl des Reichspräsidenten durch das Volk seine Verwirklichung finden sollte. Es wäre durch die Auflösung ohne Gegenzeichnung klar dargetan worden, daß der Reichspräsident ein dem Reichstag vollkommen ebenbürtiger Faktor sei. Man hätte nicht nötig gehabt, den Reichspräsidenten zu zwingen, sich ein Minderheitsministerium ad hoc zu suchen, das nicht das Vertrauen des Reichstags besitzt und deshalb mit seinem Amtsantritt den Reichstag in dem Augenblick überraschen muß, in dem es ihm die Auflösungsverfügung des Reichspräsidenten bekannt gibt, um dem sicheren Misstrauensvotum der Reichstagsmehrheit zuvorzukommen. …"* (*Pohl*, in: Die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten (§42), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 486.)

Die diesbezügliche Entgegnung Koellreutters überzeugt nicht. *„…Abgesehen davon, daß man einer Verfassung die Möglichkeit derartiger Mätzchen nicht unterstellen soll, ist die Ansicht [gemeint ist die Pohls] nach Art und Weise, wie die RV. das parlamentarische System in all seinen Aeußerungen verfassungsrechtlich festgelegt hat, nicht richtig. …"* (Koelreutter, A.a.O., S. 6) Einmal davon abgesehen, dass Koellreutter an dieser Stelle schon bezüglich seines Grundverfassungsverständnisses widerlegt wurde, kommt auch Giese letztlich zu der Auffassung: *„…Die Auflösung entzieht dem Reichstag als dem vom Volke gewählten Kollegium die weitere staatsrechtliche Existenz. …"* (Vgl. Giese, Die Verfassung des deutschen Reiches v. 11. August 1919, Art. 25, S. 105).

Wenn dem so gewesen ist, kann es m.E. nicht fraglich sein, dass dieser Reichstag der Minderheitsregierung nicht mehr das Misstrauen aussprechen konnte. Da die WRV nirgendwo die Wahl der vom Reichspräsidenten ernannten Reichsregierung als deren Existenzvoraussetzung verlangte, schlug in einem solchen Falle auch nicht der Vertrauensentzug durch. Eine offensichtlich faktisch nicht desavouierte Reichsregierung konnte dem Präsidenten den Auflösungsbeschluss mithin gegenzeichnen.

Es mag zwar so gewesen sein, dass die staatsrechtliche Literatur in der Weimarer Republik aus Art. 54 S.1 WRV die Schlussfolgerung zog, dass der Reichspräsident niemanden zum Reichskanzler oder Reichsminister ernennen durfte, von dem von vornherein anzunehmen ist, dass er das Vertrauen des Reichstags nicht besitzt, d.h. alsbald zum Rücktritt gezwungen sein werde (Vgl. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 54, S. 319.). Dies unterstreicht auch *Thoma*, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems (§43), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 505/506, wenn er schreibt: *„…Der Reichspräsident ist rechtlich verpflichtet, nur solche Persönlichkeiten zu Reichskanzlern und Reichsministern zu ernennen, von denen jeweils zu vermuten ist, daß der Reichstag sie nicht alsbald durch Misstrauensvotum zum Rücktritt nötigen werde. …"* Es ist jedoch zu hinterfragen, was dieses Vertrauen wirklich bedeutete. Insbesondere gilt es diesbezüglich festzustellen, dass: *„…ob sie es* [gemeint ist das Vertrauen] *haben, ist nach den obwaltenden Umständen festzustellen (zu beachten, daß die Verfassung über das Wie dieser Feststellung nichts vorschreibt, dem Reichspräsidenten also insofern freie Hand läßt). Das sie es haben, darf insofern und so lange vorausgesetzt werden, als nicht Tatsachen das Gegenteil beweisen. …"* – Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 54, S. 319.

Das der Reichspräsident sich eine gegenzeichnungsbereite Reichsregierung kreieren konnte, ohne das diese das ausdrückliche Vertrauen des Reichstags hatte, wird auch aus den weitergehenden Ausführungen von *Thoma,* in: Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems (§43), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 505-507, deutlich: *„…Indes darf und muß im Sinne der Reichsverfassung dem Reichspräsidenten die Befugnis zugestanden werden, mit der Ernennung eines Reichskanzlers, bei dem die Vermutung nicht zutrifft, die Auflösung des Reichstags zu verbinden derart, daß erst der Wahlausfall darüber entscheidet, ob dieses Kabinett das ‚Vertrauen' einer Mehrheit finden wird. Demgemäß dürfen der Reichspräsident und die Reichsregierung auch einem drohenden Misstrauensvotum durch Auflösung zuvorkommen, in der Annahme, daß der neue Reichstag dem beharrenden Kabinett sein ‚Vertrauen' schenken werde. Ist dies richtig, so ist nicht einzusehen, weshalb nicht auch einem schon ausgesprochenen Misstrauensvotum mit sofortiger Auflösung sollte begegnet werden dürfen. […]*

ten Misstrauensvotum des Parlaments zuvorgekommen. Da der Reichspräsident ansonsten ohne jegliche weitere Instanz den Reichstag auflösen konnte, hätte er nun mit seinem quasi kommissarisch regierenden Reichskanzler in die kommende Reichstagswahl ziehen können. Was dem Reichstag geblieben wäre, ist nur die vage Hoffnung auf einen politischen Stimmungsumschwung zulasten des Reichspräsidenten. Selbst wenn sich bei der Wahl und dem gleichzeitig stattfindenden vetoinitiierten Referendum die Mehrheiten nicht zugunsten des Präsidenten entwickelt hätten, hätte ihm sein Kanzlerkreationsrecht zumindest genügend Einfluss für die Installierung einer Minderheitenregierung gesichert.[458] In jedem Fall hätte aber der Reichspräsident den viel bemühten ‚längeren Arm' gehabt. Die sprichwörtliche ‚Butter' jedenfalls brauchte sich der Reichspräsident, durch die Gegenzeichnungsnotwendigkeit der vertrauensabhängigen Regierung, ‚nicht vom Brot nehmen lassen'.

Hingegen für den Reichstag gab es in einer solchen Auseinandersetzung nicht viel zu gewinnen. Vielmehr drohten politische Blamage und Mandatsverlust. Das für den Bedeutungsgehalt des Art. 73 Abs. 1 WRV als Vetorecht essentielle Auflösungsrecht aus Art. 25 WRV darf also bei der Bewertung von dessen Vetoqualität niemals übersehen werden. Die diesbezügliche Drohkulisse[459] wurde allgemein schon oben angedeutet. Sie bildet jedoch beim Parieren des Gegenzeichnungsvorbehalts, wie ihn *Schade* als Nachweis der Vetoschwäche aufbietet, die Hauptargumentationslinie, um seine auf den ersten Blick schlüssige Beweisführung zu widerlegen. Unter Betrachtung des Weimarer Verfassungsgefüges in seinem Großen und Ganzen wird deutlich, dass es sich bei einem konzertierten Gebrauch durch einen taktisch klugen Reichspräsidenten bei Art. 73 Abs. 1 WRV um ein äußerst starkes Vetorecht hätte handeln können. Allein eine starke Präsidentenpersönlich-

Der Satz, daß der Reichskanzler und die Reichsminister des Vertrauens des Reichstags bedürfen, ist also insofern nicht wörtlich gemeint, als das Vorhandensein des ‚Vertrauens' solange unterstellt (fingiert) wird, als es ihnen der Reichstag nicht durch ausdrücklichen Beschluß entzieht. Ein positives Vertrauensvotum wird nicht erfordert…"

Es lässt sich somit m. A. nach mit Fug und Recht sagen: Diese taktische Maßnahme der Auflösung unter Ablösung der alten Reichsregierung mit dem Zweck sich ein gegenzeichnungswilliges Kabinett zu erschaffen kann dem Reichspräsidenten nach dem Wortlaut der WRV nicht abgesprochen werden und schon gar nicht durch eine missliche Argumentation über den parlamentarischen Charakter der Verfassung Weimars, den diese vielleicht tendenziell anstrebte, der aber in ihr als parlamentarische Republik nicht in genügender Dimension verwirklicht wurde.

Im Ergebnis bedeutet dies: Wenn auch jeder Minister des Vertrauens des Reichstags bedurfte, so konnte doch der Reichspräsident unabhängig von einem etwaigen Misstrauensvotum den Reichskanzler oder den einzelnen Reichsminister absetzen. – Vgl. Peters, in: Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, S. 89.

458 In diesem Sinne auch Nawiasky, in: Die Grundgedanken der Reichsverfassung, S. 79/80: „*…Das … […] die Wiederwahl des Reichstags mit im wesentlichen unveränderter Zusammensetzung die Absetzung des Reichspräsidenten nicht nach sich zieht, erklärt sich aus technischen Gründen. Es lässt sich ja niemals in so scharfer Form feststellen, daß der Ausfall der Reichstagswahlen eine Niederlage des Reichspräsidenten bedeutet. …*".

459 Das die von Art. 73 Abs. 1 WRV ausgehende ‚Drohkulisse' für die Weimarer Politik ein durchaus realistischer Horizont war, zeigt sich auch daran, dass allein die Existenz dieses Präsidentenvetos schon Bewegung ins Parlament brachte. Vgl. *Fromme*, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, S. 159, der basierend auf *Stampfer*, Die ersten 14 Jahre der Deutschen Republik, S. 465 darauf hinweist, dass trotz des fehlenden Einsatzes von Art. 73 Abs. 1 WRV, schon „*…das Vorhandensein dieses präsidialen Rechtes gelegentlich eine Beunruhigung der Politik zur Folge gehabt [habe]. Die vergebliche Opposition der DNVP [Deutschnationale Volkspartei] gegen die Verträge von Locarno z.B. stützte sich auf die Hoffnung, der Reichspräsident werde die Locarno Gesetze zum Volksentscheid stellen. …*".

keit mit gutem Draht zum Kanzler hätte jedoch nicht genügt. Vielmehr wäre das Aufbieten der gesamten Macht aus der Verfassung nötig gewesen, um dem ebenbürtigen Verfassungsorgan Reichstag mittels exekutivem Veto Paroli bieten zu können.[460]

(2) Betrachtungen für Art. 70 WRV

In all den Fällen, in denen der Präsident der Weimarer Republik aktiv handelte, so wie es für den Erlass des Volksentscheides anzunehmen ist, benötigte er für die Wirksamkeit seines Tuns, die positive Verantwortungsübernahme durch die Reichsregierung in Form der ministeriellen Billigung.

Es wurde oben dargestellt, dass der Reichspräsident zwar kein vollwertiges Mitwirkungsrecht an der Reichgesetzgebung hatte, ihm jedoch neben den Möglichkeiten aus Art. 73 Abs. 1 WRV eine präsidiale Reaktion eröffnet war, die sich gegen das Gesetzgebungsgebaren des Reichstags richten konnte. Der Art. 70 WRV erlaubte es dem Präsidenten, zumindest aus verfassungsrechtlichen Zweifeln, die Ausfertigung und Verkündung eines Reichsgesetzes zu verweigern. Da sich die Gegenzeichnungspflicht auf alle präsidialen Akte erstrecken sollte, gilt es entsprechende Betrachtungen auch für die Ausfertigungsverweigerungskonstellation anzustellen.

Die grundsätzliche Regel, dass der Präsident die Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder der Reichsminister für seine Akte benötigte greift prinzipiell auch für die Fragestellung der Verweigerung der Ausfertigung i.S.v. Art. 70 WRV. Auch hierfür benötigte er theoretisch die ministerielle Verantwortlichkeitsübernahme in

[460] Nachweise zu der von *Anschütz* als herrschende Meinung dargestellten Auffassung, das der Reichspräsident im Falle des Konflikts mit der Reichstagsmehrheit und der ihr ergebenen Regierung, die letztere ohne Gegenzeichnung eines ihrer Mitglieder entlassen und eine Minderheitsregierung berufen, deren Führer in Person des neuen Reichskanzlers die Entlassung der alten Regierung, seine eigene Ernennung und die Auflösung des Reichstags kontrasignieren konnte, sind zu finden bei: Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 25, S. 199.
Dabei führt Anschütz insbesondere den Abgeordneten Preuß und seine Aussagen ins Feld: *„…Wenn der Präsident den Reichstag auflöst und gegen die Mehrheit regieren will, dann kann er nicht mit dem Mehrheitsministerium regieren. Er muß aber eine Gegenzeichnung dafür haben. Dieser ganze politische Akt kann nur darin bestehen, daß er durch die Neuwahlen versucht, die Mehrheit zu machen… er muss aber dann aus der Minderheit die dafür verantwortlichen Staatsmänner berufen. …“ (Preuß VAusSchProt S. 237). […] Es ist gewiß denkbar, daß der neue Reichspräsident zu dem Entschluß gelangt, er müsse die Auflösung gegen die Mehrheit des Reichstages und gegen die Meinung des aus dieser Mehrheit hervorgegangen Ministeriums vornehmen; … dann muß er sich aus der Minderheit ein neues Ministerium bilden, mit dessen Gegenzeichnung auflösen und abwarten, wie die Wahlen ausfallen. …“* (Preuß VAusSchProt S. 252).
Neben Preuß als unmittelbaren Zeugen aus der Weimarer Verfassungsversammlung verweist Anschütz auf den Staatsrechtler Thoma (Thoma, Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik (50), S. 279): *„…Der Reichspräsident hat das Auflösungsrecht, und wenn es etwas taugen soll, so muß er in der Lage sein, im kritischen Augenblick das Mehrheitsministerium zu entlassen und sich von einem ad hoc ernannten Reichskanzler dessen Ernennung und den Auflösungsbeschluß gegenzeichnen lassen… Es handelt sich hier um eine Möglichkeit deren juristisch-konstruktive Deduktion aus den Verfassungsartikeln einer verständigen Interpretation keine Schwierigkeiten bereitet. …“.*
„…Das (d.h. die Auflösung des Reichstags gegen den Willen der Reichsregierung) kann und darf der Reichspräsident, indem er in einem Zuge die Entlassung der Reichsregierung, die Auflösung des Reichstags und die Ernennung eines neuen Reichskanzlers verfügt, dessen Gegenzeichnung diese drei Regierungsakte deckt, die demnächst vor dem neugewählten Reichstag zu verantworten sind. …“ (Thoma, DJZ (29), S. 659).

Form der Billigung. Diese Notwendigkeiten machten keine Probleme, wenn die Reichsregierung selbst der Auffassung war, dass das betreffende Gesetz verfassungswidrig sei. Sie hätte dieses dem Präsidenten dann erst gar nicht zur Ausfertigung vorlegt und hiervon dem Reichstag eigenständig Mitteilung gemacht haben.[461] Wenn der Reichspräsident die Rechtsauffassung seiner Regierung geteilt hätte, wäre das Gesetz mit allen politischen Konsequenzen, die die Reichstagmehrheit daraus hätte ziehen können, nicht ausgefertigt worden. Zweifelsohne hätte es sich um eine autarke Entscheidung der Reichsexekutive gehandelt, so wie Art. 70 WRV sie dieser zugesteht.

Als schon problematischer erscheint die Konstellation, dass es divergierende verfassungsrechtliche Auffassungen in dem Sinne gegeben haben könnte, dass der Präsident die Verfassungszweifel der Reichsregierung nicht geteilt hätte. Da die Ausfertigung des Gesetzes in seinem solchen Fall ein aktives Tun darstellte, hätte er hierfür der Gegenzeichnung bedurft. Die obigen Ausführungen würden insoweit greifen, dass der Reichspräsident mittels der Entlassungsoption über genügend politische Druckmöglichkeiten gegenüber der Reichsregierung verfügt hätte, um diese zur Gegenzeichnung zu zwingen, zumal er in diesem Fall sogar den Reichstag mehrheitlich auf seiner Seite gewusst hätte.

Als wesentlich prekärer stellt sich die Konstellation dar, wenn allein der Reichspräsident den Zweifel der Verfassungswidrigkeit hegen würde und die Reichsregierung diesen nicht teilte oder aus Angst vor dem Vertrauensentzug durch das Parlament nicht teilen wollte. Der wesentliche Unterschied bestände darin, dass der Reichspräsident nunmehr gar nicht handeln würde und er einfach die Ausfertigung unterließe. Allein die Gegenzeichnung des Gesetzes durch die Reichsregierung wäre ohne die Ausfertigungsverfügung des Präsidenten relativ wertlos gewesen. Die angestrebte öffentlich-rechtliche Wirksamkeit hätte das Reichsgesetz hierdurch nicht erlangt. Wenn man das Verhalten des Reichspräsidenten zu seinem sonstigen Tun ins Verhältnis setzt, müsste man die Nichtausfertigung als sog. Unterlassen bezeichnen, da sie keinerlei Aspekt eines aktiven Tuns darstellte.[462] Im Grundsatz sollte der Reichspräsident jedoch auch für seine Unterlassungen der ministeriellen Verantwortungsübernahmen in Form der Gegenzeichnung bedürfen.[463]

M.E. ist die Weimarer Staatslehre mit der Verpflichtung jedes Handeln, also auch das Unterlassen, gegenzeichnen zu müssen, weit über das Ziel hinausgeschossen und wendete Regeln eines parlamentarischen Regierungssystems auf eine parlamentarische Republik an. Denn wie sollte ein „Unterlassen" gegenzeichnungspflichtig gewesen sein? Zumal die WRV schon vom Grundsatz her die verfassungsrechtliche Deutungshoheit allein dem Reichspräsidenten überantwortete.

---

461 Vgl. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 70, S. 368, mit diesbezüglichen tatsächlichen Fallbeispielen.

462 Die Ausfertigungsverweigerung wurde vielmehr als sog. ‚Verstandesakt" angesehen – Vgl. Jellinek, Das einfache Reichsgesetz (§72), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. II (1932), S. 179.

463 Vgl. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 50, S. 306.

Die Meinung der Reichsregierung war für ihn überhaupt nicht maßgebend.[464] Die Gegenzeichnungsnotwendigkeit der Reichsregierung sollte den Reichspräsidenten niemals zu einem positiven Handeln zwingen, sie machte nur sein aktives Handeln von der ministeriellen Billigung abhängig.

Jeder andere Ansatz hätte zur Folge gehabt, dass entweder aus der Gegenzeichnungsnotwendigkeit eine Einflussmöglichkeit auf den Reichspräsidenten seitens der Reichsregierung konstruiert würde, was wiederum den Präsidenten in eine von der Reichsverfassung nicht gewollte Hörigkeit gegenüber dieser gebracht hätte.[465] Oder das Recht aus Art. 70 WRV hätte ihn gezwungen, in der hier beschriebenen Konstellation seine Regierung zu entlassen. Der Art. 70 WRV wäre allerdings ein äußerst unpraktikables Recht gewesen, wenn der Reichspräsident allein wegen eines inhaltlichen Dissenses nun „seine“ Reichsregierung oder einen „seiner“ Minister bzw. sogar den Reichskanzler hätte entlassen müssen. Dass ihm ein solches Vorgehen möglich gewesen wäre, belegen die obigen Erörterungen. Dennoch stellen sich beide Alternativen eher als klassische ‚no win-Situation‘ für den Reichspräsidenten dar. Dies hätte faktischen Druck auf den Reichspräsidenten erzeugt, welcher mit der Stellung als sog. „Hüter der Verfassung“, die ihm allenthalben zugedacht wurde, nicht vereinbar gewesen wäre.

Die sich auch zur Zeit der Weimarer Republik immer stärker durchsetzende Sichtweise, dass der Reichspräsident für die Verweigerung der Ausfertigung eines Reichsgesetzes nicht der Mitwirkung der Minister oder des Reichskanzlers in Form der Gegenzeichnung bedurfte, ist daher vorzugswürdig. Durch seine Unterlassungen konnte er also den Werdegang eines Gesetzes im negativen Sinne beeinflussen.[466] *Jellinek* fasste dies wie folgt pointiert zusammen:

„…Ob der zuständige Minister bei Unterlassungen, die er nicht billigt zurücktreten soll, ist seinem pflichtgemäßen Ermessen anheimgegeben und ändert nichts an der Erkenntnis, daß die Gegenzeichnungspflichtigkeit aller Anordnungen des Reichspräsidenten, diesen nie zu einem positiven Handeln auf Vorschlag des Reichskanzlers oder eines Ministers zwingen kann… .“[467]

Diese Erkenntnis gilt es vor allem deshalb hervor zu streichen, da sie die Vetoposition des Reichspräsidenten gegenüber dem Gesetzgebungsgebaren des Reichstags stärkte. Daher ist dieser an verfassungsrechtliche Bedenken gebundene Vetomöglichkeit aus Art. 70 WRV durchaus eine fundierte Durchschlagskraft zu bescheinigen, die sich zudem auch noch in die Gesamtsystematik der präsidialen Rechte in der WRV einfügte.

---

[464] Vgl. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 70, S. 369.
[465] Vgl. Jellinek, Das einfache Reichsgesetz (§72), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. II (1932), S. 179.
[466] So auch Nawiasky, in: Die Grundgedanken der Reichsverfassung, S. 87; Jellinek, Das einfache Reichsgesetz (§72), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. II (1932), S. 179.
[467] Jellinek, A.a.O.

ccc. Vetorechte als Systembruchindikatoren

Eine reflektierende Betrachtung der Vetorechte kommt an dieser Stelle nicht umhin, die Problemzonen zu benennen, die den soeben aufgezeigten Dilemmata zugrunde lagen. Am konkreten Prüfungspunkt der Vetorechte und dem eng damit im Zusammenhang stehenden Auflösungsrecht wird nämlich deutlich, dass die Weimarer Reichsverfassung eine in sich unausgegorene und inhomogene Mischverfassung war, die versuchte, aus verschiedenen Verfassungstypen eine neue Form für das vom I. Weltkrieg und die folgende Novemberrevolution zerrüttete und gespaltene Deutschland zu kreieren. Die diesbezüglichen historischen Ergebnisse sind mannigfaltig bekannt und sprechen eine deutliche Sprache.

Aber auch und gerade die Vetomöglichkeiten des Reichspräsidenten aus Art. 73 Abs. 1 und Art. 70 WRV machen indikatorengleich jene Fehlkonstruktion deutlich, die die WRV letztlich darstellte. Es wurde das Amt eines Reichspräsidenten geschaffen, der u.a. mit wuchtigen Vetomöglichkeiten ausgestattet war und der doch gleichsam nur mit Gegenzeichnung agieren können sollte.[468] Es erscheint nahezu unbegreiflich, dass dieser als so mächtig konstruierte Reichspräsident derartig absolut von der Gegenzeichnung durch die Reichsregierung abhängig gewesen sein soll. Insbesondere, wenn man die Auffassung danebenlegt, dass die Reichskanzler und die Reichsminister auch noch Vertrauenspersonen des Reichstags gewesen sein sollen. Mithin hätte dies zur Konsequenz gehabt, dass der Reichspräsident in seiner Amtstätigkeit vom Reichstag abhängig gewesen wäre.[469] Es erscheint fraglich, wie diese vermeintliche Vertrauensabhängigkeit mit der ansonsten so starken Stellung des Reichspräsidenten in Einklang zu bringen ist. *Nawiasky* bringt das Dilemma auf den Punkt:

„…Wenigstens in zwei Punkten sollte der Reichspräsident von der Reichsregierung unabhängig sein, dann nämlich, wenn ihn die Verfassung dazu beruft gegen den Reichstag aufzutreten und das Volk als Schiedsrichter in Aktion zu setzen. Sonst ist ihm ja nur ein Schwert ohne Klinge in die Hand gegeben. Es handelt sich um die […] Fälle der Auflösung des Reichstages und des Vetos *gegen Gesetzesbeschlüsse. Und doch läßt sich gegen das Wort ‚alle' in dem aufgeführten Text des Art. 50 nicht ankämpfen. …"*[470]

Es mutet abstrus an, wie derartig divergierende politische Konzepte Eingang in ein und dieselbe Verfassung finden konnten. Das Konträre wird besonders deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass auf der einen Seite die Kompetenzen

---

468 Vgl. Nawiasky, in: Die Grundgedanken der Reichsverfassung, S. 72 *„…Wir sehen eine ungeheure Fülle von Macht. Wenn der Reichspräsident in allen diesen Punkten selbständig wäre, dann würde er ein vollkommenes Gegengewicht gegen den Reichstag darstellen … […] Alles hängt nun davon ab, wie die Stellung des Präsidenten zur Regierung gestaltet ist. Entscheidend ist Art. 50. […] Dadurch wird also der Reichspräsident gegenüber der Reichsregierung und insbesondere deren Chef, dem Reichskanzler, in Nachteil versetzt. Er kann nichts verfügen ohne diese Kontrolle und Zustimmung. …"*

469 So jedenfalls die Zusammenfassung von Nawiasky, A.a.O., S. 69/73.

470 A.a.O., S. 73.

des Reichspräsidenten derartig weit ausgestaltet waren, dass sie schon konstitutionell-monarchische Züge annahmen und auf der anderen Seite mit dem Wort „alle" im Art. 50 WRV für die Gegenzeichnungsnotwendigkeit eine Ausnahmslosigkeit kreiert wurde, die ihn bei der Anwendung seiner Rechte an den vermeintlichen parlamentarischen Vertrauensausschuss Reichsregierung in apodiktischer Art und Weise band. Erklärbar wird das Ganze nur, wenn man zugrunde legt, dass es Teile der verfassunggebenden Nationalversammlung gab, die gar keinen Reichspräsidenten wollten, sondern nur eine dem Parlament verantwortliche Regierung. Anderen wiederum konnte der Präsident als volksgewähltes Staatsoberhaupt nicht machtvoll genug ausgestaltet gewesen sein.

Die Folge dieser, auf jener Basis konstruierten Chimäre, wird gerade bei den Vetorechten aus Art. 73 Abs. 1 und Art. 70 WRV besonders deutlich. Für das letztere Recht zeigt sich, dass ein starres Festhalten an der Gegenzeichnungsnotwendigkeit zu inakzeptablen Ergebnissen bis hin zur Nötigung des Reichspräsidenten durch seine Regierung führt. Überdies offenbart sich in Bezug auf Art. 73 Abs. 1 WRV die inhaltliche Untrennbarkeit von der Auflösungsmöglichkeit. Theoretisch hätte der Reichspräsident die Gegenzeichnung der Reichsregierung nicht nur für den Vetoeinsatz nach Art. 73 Abs. 1 WRV benötigt, sondern auch um die mögliche Misstrauensreaktion des Reichstags parieren zu können. Die Reichsregierung die er beruft, welche aber gleichsam Vertrauensausschuss des Reichstags sein soll, ‚stände zwischen allen Stühlen'. Es erscheint fast denkunmöglich, dass dies das tatsächliche Konzept der verfassunggebenden Weimarer Nationalversammlung gewesen sein kann.[471] Sicherlich konnte sich die herrschende Meinung dadurch behelfen, dass sie die Ansicht vertrat, der Reichspräsident könne den

[471] Bezeichnend für jene divergierenden Systemauffassungen um die Grundausrichtung der WRV sind zwei Aufsatzbeiträge aus der Weimarer Staatslehre, niedergelegt im Handbuch des Staatsrechts. Diese Beiträge stehen exemplarisch für die Unterschiedlichkeit beider Denkschulen. Es muss jedoch immer vergegenwärtigt werden, dass es sich nicht nur um eine abstruse dogmatische Debatte handelte, welche nur für akademische Sphären von Bedeutung gewesen wäre, sondern es ging um das Große und Ganze im Verfassungsverständnis der Weimarer Republik. Aus heutiger Sicht muss erschüttern, dass beide Ausführungen sich um die Staatsleitung desselben Landes gehandelt haben sollen.
So schreibt *Thoma*, in: Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems (§43), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 508: *„…Ja, der Reichspräsident soll sich überhaupt nicht als ein bloß dekoratives, sondern als ein mitgestaltendes Staatsoberhaupt bewähren. Indes darf dies alles, da die Reichsverfassung eine parlamentarische Republik und nicht eine Präsidentschaftsrepublik hat einrichten wollen, nur im Rahmen eines ‚pouvoir modérateur' geschehen. So schwierig es ist, einen so flüssigen Stoff, wie das Verhältnis von Reichspräsident und Reichsregierung zwischen die Dämme formulierter Rechtssätze einzuschließen, so kann doch gesagt werden, daß der Reichspräsident verpflichtet ist, die einmal bestehende Mehrheitsregierung zu unterstützen und seine Gewalt der Negative, sein* Veto*, wenn es so nennen will, nur in einem ermäßigten Sinne auszuüben und sich nicht die Leitungsgewalt zu erstrotzen, oder gar, in Konkurrenz mit dem Reichstag und im Gegensatz zu seiner Mehrheit, einer Regierung die Amtsführung zu durchkreuzen und die ‚unmöglich' zu machen. …"*
Demgegenüber zum selben Thema – *Poetzsch-Heffter*, Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung (§44), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 514: *„…Die politische Verantwortung (gemeint war die des Reichskanzlers) bedingt Rücksichtnahme auf den Willen des Reichstags. Sie bedeutet aber nicht, daß der Reichskanzler sich nur als Ausführungsorgan eines vom Reichstage aufgestellten politischen Programms zu betrachten hätte. Der Reichskanzler soll vielmehr auch gegenüber dem Reichstage die Führung der Geschäfte behalten. Seine Abhängigkeit vom Reichstage ist die Abhängigkeit des Führers vom Vertrauen der Geführten. Anderer Art ist das Vertrauensverhältnis, das die Beziehung zwischen Reichspräsidenten und Reichskanzler bestimmt. Es soll das Vertrauensverhältnis des Oberführers zum selbständigen Führer sein. Einwirkungen des Reichspräsidenten auf die Politik des Reichskanzlers sind deshalb nicht ausgeschlossen. …"*

Reichskanzler von dem er sich trennen wollte, gegen dessen Willen entlassen und von seinem Nachfolger sowohl dessen Berufung als auch die Entlassung kontrasignieren lassen. Diese Argumentation sollte schon allein dadurch untermauert werden, dass es widersinnig wäre und gegen die allgemeinen Grundsätze der Verfassung verstieße, wenn der Reichspräsident seinen Reichskanzler nicht autark ‚loswerden' konnte.[472]

Jene Ansicht konnte jedoch in gar keiner Weise mit der Auffassung konform gehen, dass die Reichsregierung ein Vertrauensausschuss der Volksvertretung sei. Dies hätte nämlich zur Folge gehabt, dass die Reichsregierung als parlamentarische Regierung auf der einen Seite in absoluter Vertrauensposition zum Parlament als „*Kernpunkt ihrer Stellung*"[473] gestanden hätte und auf der anderen Seite vollständig dem Willen des Reichspräsidenten ausgesetzt gewesen wäre. Genauso konfus erscheint es jedoch, dass der dermaßen starke und direkt demokratisch legitimierte Reichspräsident nur im Sinne der Mehrheitsverhältnisse im Parlament agieren können sollte. Was wäre das Appellationsrecht an das Volk aus Art. 73 Abs. 1 WRV dann überhaupt wert gewesen?

Beim Aufwerfen dieser Fragen wird deutlich, dass gerade die Vetokonstruktion der WRV dazu geeignet ist, wie in einem Lichtkegel die Schizophrenie der Weimarer Verfassungskonstruktion auszuleuchten. Bei näherer Betrachtung der dortigen Gegebenheiten wird deutlich, dass auch das Vetorecht aus Art. 73 Abs. 1 WRV letztlich nur die Folge eines undurchdachten politischen Kompromisses darstellte, der wie die gesamte WRV das Ergebnis einer unsystematischen Fehlkonstruktion war.[474] Anhand der Vetokonstruktion wird deutlich, dass die Fragilität der WRV

---

[472] Vgl. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 25, S. 200.
V. Beyme (v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 273) weist darauf hin, dass die Debatten um die Gegenzeichnungsnotwendigkeit präsidialer Akte, insbesondere in Parlamentsauflösungsfragen, unter dem Eindruck der Verweigerung Bismarcks standen, im Jahr 1890 seine eigene Entlassung gegenzuzeichnen.
Obwohl die Gegenzeichnung der eigenen Entlassung eine Farce darstellen würde und die Gegenzeichnung der scheidenden Minister für die Ernennung des neuen Kabinetts gleichfalls keine wirkliche Verantwortlichkeit bedeuten konnte, stellte sich der *Abg. Preuß* in der Nationalversammlung auf folgenden Punkt, den mit ihm die herrschende Lehre im Staatsrecht der Weimarer Republik vertrat: *„…Der Präsident ist nicht unbedingt der Mehrheit unterworfen, er kann versuchen eine Minderheit zur Mehrheit durch Anrufung des Volkes zu machen; er muß aber dann aus der Minderheit die dafür verantwortlichen Staatsmänner berufen. …"* Preuß und die h.M. suchten also den Ausweg aus dem Dilemma, dass eine durch Misstrauen gestürzte Reichsregierung nicht mehr rechtmäßig ein Auflösungsdekret kontrasignieren durfte, darin, dass sie dem Reichspräsidenten das Recht zusprachen eine Minderheitsregierung zu bilden, die das Auflösungsdekret gegenzeichnet und im Reichstag verkündet, noch ehe dieser Zeit finden konnte, ihr das Misstrauen auszusprechen. – Vgl. v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 272.
[473] Vgl. Nawiasky, in: Die Grundgedanken der Reichsverfassung, S. 69.
[474] Als für die Ambivalenz der WRV besonders symbolträchtig kann auch und gerade die Konzeption des Präsidentenamtes angeführt werden. Die oben schon angedeutete Umstrittenheit von dessen Ausgestaltung führte dazu, dass den eigentlichen demokratischen und parlamentarischen Zielvorgaben für die WRV nicht konsequent Rechnung getragen wurde. Auf der einen Seite versuchten die Wortführer der Nationalversammlung, allen voran der *Abg. Preuß*, Deutschland die *‚Mängel des unechten französischen Parlamentarismus'*, zu ersparen. Insbesondere durch die Volkswahl sollte dem Präsidenten quasi die Autorität und das Ansehen verliehen werden, um ihn als wirkliches Gegengewicht zur souveränen Volksversammlung zu installieren. Vgl. v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 268;

nicht nur, wie allzu oft getan, an den Notverordnungsrechten des Präsidenten aufgehangen werden kann und somit nicht nur Konfusion beim außerordentlichen Verfassungsnotfall entstehen musste. Vielmehr war diese Verfassung schon für die Normalsituation nicht kohärent konzipiert. Es verwundert im Angesicht dessen nicht, dass dem Reichspräsidenten aufgrund der Gegenzeichnungsnotwendigkeiten, die einem effektiven Vetoeinsatz entgegenstehen könnten, als Lösungsansatz ein politischer Trick anempfohlen wurde. Als einzige Lösungsmöglichkeit die Kontrasignierungsverweigerung in der politischen Praxis zu umschiffen, wurde ihm das Taktieren in Ad-hoc-Aktionen empfohlen. Mittels der Installation von Minderheitenregierungen sollten die dem Vetoeinsatz entgegenstehenden Verfassungshürden einzuebnen sein. Ohne diesen Trick hätte die WRV mit Art. 25 und Art. 73 Abs. 1 mindestens zwei zentrale Artikel enthalten, die jenseits der Anwendbarkeit im Verfassungsalltag gelegen hätten.

Es mag aus historischer Perspektive schon richtig sein, wenn man sagt, dass Weimar letztlich und im Wesentlichen am fehlenden demokratischen Grundbewusstsein[475] in dieser jungen Republik scheiterte, wodurch sich länger als in den meisten anderen europäischen Staaten monarchische Anachronismen wie Mehltau auf den Staatsstrukturen halten konnten. Aus den Betrachtungen für den speziellen Bereich der Vetorechte wird jedoch auch offenbar, dass der Weimarer Verfassung jenseits jeglichen Notverordnungsrechts und demokratischer Schulung an sich schon ein diffuses Grundkonzept zu bescheinigen ist. Gerade die Untersuchungen zu Art. 73 Abs. 1 WRV machen deutlich, dass hier eigentlich ein besonders starkes Vetorecht erschaffen wurde, dass aber gleichsam immer systemfremd

---

Hierzu auch W. J. Mommsen, Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920, S. 335: *„…Das Legitimationsvakuum, das die Hohenzollern hinterlassen hatten, sollte durch die charismatische Legitimität des Reichspräsidenten ersetzt werden, »als eines in direkter Volkswahl zum Führer der Nation akklamierten Vertrauensmanns der Massen«. …" v. Beyme verweist diesbezüglich auf den Ansatz des die Debatte wesentlichen bestimmenden Max Weber: „…man müsse dem Willen des Gesamtvolkes einen Kristallisationspunkt schaffen, zumal er es für wahrscheinlich hielt, daß der Bundesrat in irgendeiner Form wieder eingeführt werde. Er befürchtete, daß der föderalistische Partikularismus den Volkswillen bei einer Wahl des Präsidenten durch das Parlament brechen könnte, falls der künftige Bundesrat an dieser Präsidentenwahl beteiligt würde. …"* – Vgl. v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 267.

Trotz der Volkswahl des Reichspräsidenten wollte insb. der *Abg. Preuß* um jeden Preis verhindern, dass der Präsident gleichsam zum Chef der Exekutive aufstieg. Auf die entsprechende Inkonsistenz, die sich aus dem volksgewählten Präsidenten und dem repräsentativen Parlamentarismus ergab, wies z.B. *Bredt* hin und stellte insbesondere dar, dass die Kombination von Institutionen zweier so verschiedener Systeme, wie der Frankreichs und der Vereinigten Staaten, eine höchst zweifelhafte Lösung seinen – Vgl. *Bredt*, Das Werk des Herrn Preuss, oder wie soll eine Reichsverfassung nicht aussehen?, S. 9.

Als Konsequenz stellt v. Beyme fest: *„…Die Volkswahl des Präsidenten wurde sinnlos, wenn man ihm nicht die starken Prärogativen eines Monarchen verleihen wollte, zu deren Realisierung die Volkswahl nach der Meinung vieler gedacht war. …"*.

[475] Als exemplarisches Beispiel, unabhängig von den breiten Volksmassen, die in demokratischen Belangen als un(aus)gebildet gelten können; stellte *Carl Schmitt* als einflussreicher Staatsrechtler der Weimarer Republik seine Anschauungen zum Parlamentarismus wie folgt dar: In seiner Schrift über die geistesgeschichtliche Lage des Parlamentarismus benennt er die parlamentarische Regierungsform als eine überlebte Form (Vgl. v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 280), die *„…moralisch und geistig ihren Boden verloren hat und nur noch als leerer Apparat, kraft einer bloß mechanischen Beharrung mole sua aufrecht steht …"* – Vgl. *C. Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, S. 30. *V. Beyme* weist diesbezüglich zurecht darauf hin, dass die allein glücklich machende Lösung für das deutsche Volk von C. Schmitt im Aufbau eines *»plebiszitären Führertums«* gesehen wurde – Vgl. v. Beyme, A.a.O., S. 280.

bleiben musste, da das Konzept eines exekutiven Vetos in der Weimarer Reichsverfassung nicht substantiell zu Ende gedacht wurde oder deren Gesamtzuschnitt nicht vetotauglich war. Wie ein substantielles Zuendedenken und Einpassen des Vetogedankens hätte aussehen können, wird bei diesbezüglich näherer Betrachtung der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika und deren republikanischem Präsidentenveto deutlich, welches dieser autark gegenüber der Legislative ausüben kann.[476]

Dass eine derartig konzeptionelle Umsetzung des Vetogedankens, im Sinne des funktionierenden Präsidialsystems der USA, in Deutschland nicht möglich war, ist letztlich wieder den Grundkonstanten der Weimarer Nationalversammlung mit ihrem Widerspiel von Glorifizierung und Verabscheuung des Parlamentarismus geschuldet. Als bezeichnend und sinnstiftend kann hier auf eine Rede des *Abgeordneten Hugo Preuß* verwiesen werden, in der dieser zum Zwecke der Ablehnung des US-amerikanischen Verfassungssystems zu der vernichtenden Analyse kommt: Das amerikanische Präsidentensystem mit seinen Vetoperspektiven sei schon deshalb abzulehnen, weil es an *„geistiger Verarmung und politischer Verödung des Parlaments"* leide und darüber hinaus sowieso nur ein *„Beutesystem zur Besetzung von Verwaltungsämtern"* darstellte.[477] Anhand derartiger Auffassungen, die der einflussreiche Abgeordnete und Mehrheitsführer Preuß, der auch als „Vater des Weimarer Verfassungsentwurfs"[478] bezeichnet wird, repräsentativ für die gesamte Versammlung darstellte, erweist sich für die Weimarer Republik einmal mehr, dass die Ungeübtheit in demokratischen Verfassungsfragen im Zusammenspiel mit der Austarierung gesellschaftlicher Interessengruppen zu einer gefährlichen Mixtur führte, die geprägt von Vorurteilen und Unkenntnis verfassungsrechtlich die Katastrophe mit vorbereitete, welche dann tatsächlich über Deutschland hereinbrechen sollte.

b. Vetoaspekte auf der Weimarer Länderebene

aa. Verfassungsparameter der Reichsverfassung

Auch für die Weimarer Republik genügt, um die Vetodimension jenes Staatssystems allumfänglich zu erfassen, nicht allein der Blick auf die Reichsebene, sondern auch deren föderale Gliederungen sind näher zu untersuchen. Dabei gilt es in vergleichender Betrachtung zunächst einmal festzustellen, dass die vormalige Kaiserverfassung von 1871 aus Gesichtspunkten der Verfassungssystematik, auf die Länder keinen unitarischen Zwang ausübte. Die Gliedstaaten des Deutschen Kaiserreiches waren in dieser Hinsicht vollkommen frei darin, ihre jeweiligen Staats-

---

[476] Vgl. Erwägungen zum Vetorecht des Präsidenten der Vereinigten Staaten in Fn. 5 & 6.
[477] Vgl. die Bezugnahme bei: v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 266.
[478] Vgl. Ministerpräsident Bernhard Vogel auf dem Festakt zu 75 Jahre Weimarer Verfassung am 03. Sept. 1994 – niedergelegt in: 75 Jahre Weimarer Verfassung, S. 1.

grundgesetze auszugestalten. So stand neben der republikanischen Verfassung der Hansestadt Hamburg die ständische Monarchie in Mecklenburg und neben dieser die konstitutionellen Monarchieformen Bayerns oder Preußens.

Im Weimarer Verfassungsrecht wurde in dieser Hinsicht nunmehr in Form des Art. 17 WRV[479] eine evidente Veränderung vorgenommen. In absolutem Gegensatz zur Verfassung des Kaiserreichs ließ diese den Ländern keinen weiten Spielraum bei deren verfassungsstruktureller Grundausrichtung. Somit waren die Staatsgrundgesetze der Reichsländer auf die demokratisch-republikanische Natur festgelegt, die die Reichsebene vorgab. Die Staatsform der den Bundesstaat bildenden Länder war zwar eine freistaatliche, dies jedoch nur in den vorgegebenen Reichsparametern. Zu diesen gehörte in jedem Fall die normative Festlegung auf das Volk als demokratischen Souverän. Insbesondere über Art. 17 WRV wurde das Volk als Organ der Staatswillensbildung auf Länderebene vorherbestimmt. Die einzelnen Länder hatten nur innerhalb dieses normativen Rahmens Spielraum zur näheren Ausgestaltung,[480] so dass alle bezüglich der tragenden Strukturprinzipien der WRV zu treffenden Aussagen im Grundsatz auch auf die Länder Geltung beanspruchen konnten. Grundlegende Abweichungen vom neuen Staatssystem waren den Ländern mithin nicht mehr erlaubt.

bb. Einspruchsvariationen auf Länderebene

Die demokratisch-gewaltenteilenden Grundparameter des Reichsverfassungsrechts schränkten somit die Möglichkeiten der Länderverfassungen ein, von dieser abweichen zu können. Dies hatte zur Folge, dass jeglicher vormalig konstitutionelle Ansatz, wie der der Beteiligung der Exekutive an der Gesetzgebung, in den Länderstaatsverfassungen nunmehr schon von der WRV her untersagt war. Dennoch lassen sich auch für die Weimarer Länderebene Möglichkeiten eruieren, durch welche den exekutiven Länderregierungen, die der Reichsregierung jeweils ähnlich parlamentarisch verantwortlich waren, Einfluss auf die Ländergesetzgebung gesichert wurde. Diese Einflussdimensionen der Exekutive gegen ein Gesetz des jeweiligen Landesparlaments basierten insbesondere auf den Einspruchsrechten deren Landesregierungen.

Diese Einsprüche waren jedoch in ihrer Art und ihrem Ausmaß unterschiedlich ausgestaltet und wichen teilweise extrem voneinander ab. Die Übereinstimmungen und Unterschiede untereinander, aber auch im Vergleich zur Reichsverfassung, gilt es nunmehr aufzuzeigen.

---

[479] Art. 17 Abs. 1 Verfassung des Deutschen Reichs v. 11. August 1919: „…Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben. Die Volksvertretung muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung." – Mit jenem Verfassungsrahmen wurden in den Ländern das bis dato geltende preußische Dreiklassenwahlrecht und andere Zensuswahlrechtsformen abgeschafft.

[480] Näheres dazu: Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, S. 196/197.

Folgende Einspruchsausprägungen ließen sich in der Weimarer Verfassungslandschaft auf Länderebene finden[481]:

(1) Zum einen gaben die Verfassungen in den Ländern Sachsen[482], Thüringen[483] und Lippe[484] der Landesexekutivspitze im Falle von Normbedenken die Möglichkeit, ein vom Landtag beschlossenes Gesetze nicht auszufertigen, sondern dieses unter Angabe der Bedenkenerwägungen an den Landtag zurückzugeben. Anders als auf Reichsebene konnten die Regierungen dieser Reichsländer im etwaigen Konfliktfall mit der Volksvertretung das Gesetz nicht ohne weiteres der Staatsbürgergesamtheit zur Entscheidung vorlegen.[485] In der Situation der exekutiven Beanstandung war der Landtag, wenn er das betreffende Gesetz durchbringen wollte, zumindest zur Beratung der Bedenken und einem wiederholten Mehrheitsbeschluss gezwungen. Hätte sich die Volksvertretung der Ansicht der Landesregierung angeschlossen, wäre die Meinungsverschiedenheit beseitigt gewesen und der Gesetzgebungsprozess wäre in normalen Bahnen zu Ende geführt worden. Im Falle legislativen Beharrens auf dem ursprünglichen Beschluss konnte die

[481] Es soll an dieser Stelle ganz bewusst nicht auf die Frage der Ausfertigung und Verkündung der Landesgesetze und die damit zusammenhängende Fragen eingegangen werden. Obwohl alle Landesverfassungen, außer die Bayerns, der Landesregierung als Exekutivspitze diese Aufgabe übertrugen, (In Bayern war es das Landtagspräsidium) ist der für die damalige Reichsebene um Art. 70 WRV geführte Streit nur mittelbar auch für die Länder gültig gewesen. Zumindest lassen sich in der Literatur keine dementsprechenden Streitstände auffinden, die sich mit einer vermeintlichen Vetokomponente dieser Ausfertigungsverweigerungsrechte beschäftigt hätten. Selbst bei vollständiger Übertragung des Streits um Art und Ausmaß, wie er auf Reichsebene geführt wurde, würde die Dimension nur der der Reichsebene gleichen. Daher erübrigt sich eine erneute Befassung für die jeweiligen Länder. Zu den jeweiligen Regelungen der Landesverfassungen zur Ausfertigung und Verkündung in den Ländern der Weimarer Republik: *Heyland*, Das Landesgesetz (§74), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. II (1932), S. 201-203.

[482] Art. 35 Verfassung des Freistaates Sachsen v. 01. November 1920: Abs. 1 „Hat das Gesamtministerium Bedenken, ein vom Landtag beschlossenes Gesetz auszufertigen und zu verkünden, so kann es unter Angabe der Gründe das Gesetz dem Landtage binnen vierzehn Tagen zurückgeben. Der Landtag beschließt über das Gesetz noch einmal." Abs. 2 „Beharrt der Landtag bei dem Gesetz, so kann das Gesamtministerium innerhalb Monatsfrist den Volksentscheid über das Gesetz herbeiführen.".

[483] § 31 i.V.m. § 24 Verfassung des Landes Thüringen v. 11. März 1921 – § 31 „Die Verkündung eines Gesetzes wird ausgesetzt, wenn die Landesregierung innerhalb 14 Tagen nach der Schlußabstimmung des Landtags eine schriftlich begründete Vorstellung dagegen beim Landtag erhebt. Beharrt dieser nach erneuter Beratung bei seinem ursprünglichen Beschlusse, so muß die Landesregierung das Gesetz innerhalb eines Monats verkünden oder es dem Volksentscheid unterbreiten." – § 24 „Die Landesregierung kann ein vom Landtag beschlossenes Gesetz innerhalb eines Monats dem Volksentscheid unterbreiten.".

[484] Art. 20 Verfassung des Landes Lippe v. 21. Dezember 1920: Abs. 1 Der Landtag beschließt über die Gesetzesvorlagen in dreimaliger Lesung; Abs. 2 Die vom Landtage beschlossenen Gesetze werden dem Landespräsidium zugestellt. Stimmt das Landespräsidium ihnen zu, so veröffentlicht es die Gesetze.; Abs. 3 Will das Landespräsidium ein ihm zugestelltes Gesetz nicht annehmen, so ist dies dem Landtage innerhalb eines Monats nach der Zustellung des Gesetzes mitzuteilen.; Abs. 4 Der Landtag beschließt dann in seiner nächsten Tagung über das Gesetz noch einmal. Eine Beratung kann vorausgehen, auf Ersuchen des Landespräsidiums muß sie erfolgen. Bei erneuter Annahme des unveränderten Gesetzes bedarf es nur einer Lesung.; Abs. 5 Das vom Landtage wiederum unverändert angenommene Gesetz ist vom Landespräsidium zu verkünden oder innerhalb dreier Wochen nach der Zustellung des Gesetzes dem Volksentscheide zu unterbreiten. …".

[485] Vgl. Venator, Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern, AöR 43 (1922), S. 60.

Landesexekutive das Gesetz in den jeweils vorgesehenen Fristen entweder verkünden oder dem Volksentscheid[486] unterbreiten.

(2) Des Weiteren strukturierten die Ländergrundgesetze das Einspruchsrecht dergestalt, wie in Hamburg[487], Anhalt[488] und Schaumburg-Lippe[489], wo der Landesregierung auch das Recht gegeben wurde, gegen die von den Landesparlamenten beschlossenen Gesetze innerhalb einer Frist von einem oder von zwei Monaten unter Darlegung der Gründe Einspruch zu erheben. Das Landesparlament hatte dann zwar auch noch einmal über das Gesetz zu beschließen. Ein Beharren war aber nur möglich, wenn die Landeslegislative mit einer qualifizierten Mehrheit der Abgeordneten[490] auf ihrem Beschluss bestand. In solchen Fällen musste die Landesregierung dieses Gesetz entweder fristgerecht ausfertigen und verkünden oder konnte es zum Volksentscheid[491] bringen.[492] Beim Verfehlen des entsprechenden

---

[486] Die Entscheidungsquoren der Volksentscheide setzten voraus: Die Beteiligung der Hälfte der Stimmberechtigten und die Mehrheit der Abstimmenden – Vgl. Art. 38 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Sachsen v. 01. November 1920; § 27 Abs. 2 Verfassung des Landes Thüringen v. 11. März 1921; Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Art. 20 Abs. 7 Verfassung des Landes Lippe v. 21. Dezember 1920.

[487] Art. 53 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg v. 07. Januar 1921: „Der Senat hat das Recht, gegen die von der Bürgerschaft beschlossenen Gesetze innerhalb eines Monats unter Darlegung der Gründe Einspruch zu erheben. Alsdann ist die Beschlußfassung zu wiederholen. Beharrt die Bürgerschaft bei ihrem Beschlusse, so kommt das Gesetz nur zustande, wenn der abermalige Beschluß von der Mehrheit sämtlicher Abgeordneten gefaßt worden ist. Ist diese Mehrheit erreicht, so hat der Senat das Gesetz auszufertigen und zu verkünden, es sei denn, daß er innerhalb eines Monats einen Volksentscheid herbeiführt. Dem Senat steht dieses Recht nicht zu, wenn der erneute Beschluß der Bürgerschaft mit der für eine Verfassungsänderung erforderlichen Mehrheit gefaßt ist, es sei denn, daß der Beschluß selbst eine Verfassungsänderung enthält.“.

[488] § 42 Verfassung für Anhalt v. 18. Juli 1919 [in der konsolidierten Fassung v. 06. Oktober 1922]: „Will das Staatsministerium ein von dem Landtage beschlossenes Gesetz nicht annehmen, so hat es dies innerhalb zweier Monate nach der Beschlußfassung des Landtags diesem anzuzeigen. Der Landtag beschließt dann über das Gesetz noch einmal. Erhält es dabei eine Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten, so steht dem Staatsministerium ein weiterer Widerspruch nicht zu; es hat jedoch das Recht, innerhalb zweier Monate einen Volksentscheid über Ablehnung oder Annahme des Gesetzes anzuordnen. Erhält das Gesetz diese Mehrheit nicht, so gilt es als abgelehnt, es sei denn, daß ein durch Beschluß der einfachen Mehrheit innerhalb zweier Monate veranlaßter Volksentscheid sich für die Annahme ausspricht.“.

[489] § 44 Verfassung des Freistaats Schaumburg-Lippe v. 24. Februar 1922: „Die gesetzgebende Gewalt liegt beim Landtage. Will die Landesregierung ein vom Landtage beschlossenes Gesetz beanstanden, so hat sie es dem Landtag innerhalb eines Monats nach seiner Beschlußfassung anzuzeigen. Der Landtag verhandelt und beschließt noch einmal über das Gesetz. Erhält es dabei eine Mehrheit von Zweidritteln der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten, so steht der Landesregierung ein weiterer Widerspruch nicht zu. Sie kann aber innerhalb eines Monats einen Volksentscheid über die Annahme oder Ablehnung des Gesetzes anordnen. Erhält das Gesetz eine Zweidrittel-Mehrheit nicht, so gilt es als abgelehnt, wenn nicht ein durch Beschluß der einfachen Mehrheit des Landtages innerhalb zweier Monate veranlaßter Volksentscheid sich für die Annahme ausspricht.“.

[490] In Hamburg bedurfte es nur der einfachen Mehrheit, in Anhalt und Schaumburg-Lippe einer Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Abgeordneten. Dabei war in Hamburg die Herbeiführung eines Volksentscheids dann verfassungsrechtlich ausgeschlossen, wenn die Bürgerschaft ihren nochmaligen Beschluss mit verfassungsändernder Mehrheit fasste. Dies galt wiederum nicht, wenn der Beschluss an sich schon eine Verfassungsänderung betraf.

Für Schaumburg-Lippe und Anhalt galt zusätzlich die Besonderheit, dass bei Verfehlen des Zweidrittelquorums für den wiederholten Landtagsbeschluss nunmehr innerhalb von zwei Monaten das Landesparlament den Volksentscheid initiieren konnte.

[491] Die Entscheidungsquoren der Volksentscheide setzten wie schon in Sachsen, Thüringen und Lippe voraus: Die Beteiligung der Hälfte der Stimmberechtigten und die Mehrheit der Abstimmenden – Vgl. Art. 54, 55 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg v. 07. Januar 1921; § 42 S. 3 1 Hs. Verfassung für Anhalt v. 18. Juli

Mehrheitsquorums, wäre der Einspruch der Exekutivspitze durchschlagend gewesen. Für Bremen[493] galt im Grundsatz eine ähnliche Verfassungsregelung wie in Hamburg, nur, dass die Stellung des bremischen Senats erheblich schwächer war als insbesondere in Anhalt, da der exekutiv einzuleitende Volksentscheid noch der Zustimmung von einem Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Landesparlaments bedurfte.

(3) In Mecklenburg-Schwerin[494] hatte die Landesexekutivspitze anstatt der Ausfertigung des Gesetzes dieses entweder im Ganzen oder in einzelnen Teilen fristgemäß innerhalb eines Monats dem Volksentscheid zu überantworten oder den Landtag innerhalb von 14 Tagen um wiederholte Beratung zu ersuchen. Das vom Landtag erneut beschlossene Gesetz war dann entweder binnen 14 Tagen zu verkündigen oder doch den Volksentscheid[495] zu initiieren. Ähnlich sah die Regelung in Oldenburg[496] aus, wo die Staatsregierung, wenn sie sich in quasi vorverlagerten Verhandlungen mit dem Landtag inhaltlich nicht einigen konnte, diesen um erneute Beratung ersuchen konnte und im Falle verfehlter Einigung bei erneutem inhaltsgleichem Beschluss innerhalb einer Frist von 14 Tagen eine Volksabstimmung[497] verlangen konnte.[498]

1919 [in der konsolidierten Fassung v. 06. Oktober 1922]; § 4 i.V.m. § 10 Abs. 4 Verfassung des Freistaats Schaumburg-Lippe v. 24. Februar 1922.

492 Wobei in Hamburg die Bürgerschaft in der Lage war, den Volksentscheid zu verhindern, in dem der Einspruch mit qualifizierter verfassungsändernder Mehrheit beschlossen wurde.

493 § 4 Verfassung der Freien Hansestadt Bremen v. 18. Mai 1920: „…Wenn der Senat gegen einen von der Bürgerschaft gefaßten Beschluß Bedenken hat, so kann er innerhalb zweier Wochen nach Zustellung des Bürgerschaftsbeschlusses unter Darlegung seiner Gründe Einspruch erheben. Die Bürgerschaft hat daraufhin über die Frage nochmals zu beraten und zu beschließen. Wird hierbei keine Übereinstimmung zwischen der Bürgerschaft und dem Senate erzielt, so ist der Gegenstand der Beschlußfassung einem Volksentscheid zu unterbreiten, wenn der Senat dies innerhalb zweier Wochen nach Zustellung des zweiten Bürgerschaftsbeschlusses beantragt und mindestens ein Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft zustimmt. …“

494 § 44 Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin v. 17. Mai 1920: „[…] Das Staatsministerium kann jedoch innerhalb einer Frist von einem Monat nach der Zustellung des Gesetzes jedes vom Landtag beschlossene Gesetz im ganzen oder in einzelnen Teilen dem Volke zur Annahme oder Ablehnung vorlegen. Das Staatsministerium ist ferner berechtigt, innerhalb einer Frist von vierzehn Tagen nach der Zustellung des Gesetzes den Landtag um wiederholte Beratung des Gesetzes zu ersuchen. Dieses Ersuchen kann bis zum Abschlusse der erneuten ersten Lesung des Gesetzes zurückgenommen werden. Das vom Landtage wiederum, wenn auch mit Änderungen, in dreimaliger Beratung in demselben oder im folgenden Sitzungsabschnitt beschlossenen Gesetz kann vom Staatsministerium entweder verkündet oder innerhalb vierzehn Tage nach der Zustellung im ganzen oder in einzelnen Teilen einer Volksabstimmung unterbreitet werden. […]“.

495 Im Umkehrschluss zu § 82 Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin v. 17. Mai 1920 ist anzunehmen, dass das Mehrheitsquorum der Volksabstimmung bei der Mehrheit der abgegebenen Stimmen lag.

496 § 35 Verfassung für den Freistaat Oldenburg v. 17. Juni 1919: „Wenn sich das Staatsministerium mit dem Landtag nicht einigt, so kann es diesen um eine wiederholte Beratung ersuchen. Wird auch dann keine Einigung erzielt, so kann der Landtag oder das Staatsministerium innerhalb einer Frist von zwei Wochen eine Volksabstimmung verlangen. Diese ist vom Staatsministerium sofort anzuordnen und innerhalb einer Frist von zwei Wochen eine Volksabstimmung verlangen. Diese ist vom Staatsministerium sofort anzuordnen und innerhalb weiterer zwei Monate vorzunehmen.“.

497 Nach § 68 Abs. 2 2 Hs. der Verfassung für den Freistaat Oldenburg v. 17. Juni 1919 genügte für den Erhalt des Gesetzes eine einfache Mehrheit.

498 Im speziellen Falle des Reichslandes Oldenburg muss jedoch auf das Fortwirken konstitutioneller Gesetzgebungsgedanken hingewiesen werden. Oldenburg war das einzige Land der Weimarer Republik, in welchem trotz

(4) Ein Unterschied in der Dimension des Einspruchs lässt sich für die Reichsländer Württemberg[499], Baden[500], Bayern[501], Hessen[502] und Mecklenburg-Strelitz[503] konstatieren. Dort war durch die einschlägigen Länderverfassungen grundsätzlich zwar nicht vorgesehen, der Landesregierung die Möglichkeit zu eröffnen, ein vom Landtag beschlossenes Gesetz diesem zur nochmaligen Beschlussfassung zurückzugeben. Vielmehr war es in Anlehnung an die Reichsebene der Staatsregierung direkt erlaubt, ein vom Landtag beschlossenes missliebiges Gesetz innerhalb entsprechender Fristen dem Volk[504] unmittelbar zur Entscheidung vorzulegen.[505]

(5) Einzig das Land Braunschweig[506] gab der Landesregierung nur äußerst rudimentäre Möglichkeiten des exekutiven Einspruchs. Die Staatsregierung konnte ein vom Landtag beschlossenes Gesetz zwar binnen zweier Wochen unter Angabe

revolutionärer Umwälzungen die Exekutive fortgesetzt Mitträger der Souveränität blieb, da für den Gesetzesbeschluss weiterhin die Übereinstimmung von Landtag und Regierung notwendig war. Dieser spezielle Anachronismus führt bei genauer Betrachtung und Zugrundelegung der Vetokriterien eigentlich zu einem Ausschluss aus dem Kreis der Länder mit vetoberechtigten Staatsregierungen.

499 § 43 Abs. 1 Verfassung des freien Volksstaates Württemberg v. 25. September 1919: „Hat der Landtag die Dringlichkeit nicht beschlossen, so sind von ihm angenommene Gesetze oder Teile von solchen binnen zweier Monate zur Volksabstimmung zu bringen, wenn das Staatsministerium es beschließt oder ein Zehntel der bei der letzten Landtagswahl Stimmberechtigten es begehrt."

500 § 23 Abs. 2 i.V.m. § 57 Abs. 2 Gesetz die Badische Verfassung betreffend v. 21. März 1919: „…Alle anderen Gesetze, soweit sie nicht der Volksabstimmung ausdrücklich entzogen sind, unterliegen der Volksabstimmung dann, wenn es von dem Staatsministerium beschlossen oder von der zur Volksinitiative berechtigten Anzahl von Staatsbürgern binnen drei Monaten nach der Annahme des Gesetzes im Landtag verlangt wird. …".

501 § 77 Abs. 2 Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern v. 14. August 1919: „Über andere Gesetze, die der Landtag ohne Volksbegehren beschlossen hat, kann durch Volksbegehren oder Beschluß des Gesamtministeriums der Volksentscheidung binnen zwei Monaten angerufen werden. Vor Ablauf dieser Frist darf das Gesetz nicht ausgefertigt und verkündigt werden.".

502 Art. 13 Hessische Verfassung v. 12. Dezember 1919: „Ein von dem Landtag angenommenes und im Regierungsblatt noch nicht verkündetes Gesetz ist binnen zweier Monate zur Volksabstimmung zu bringen, wenn das Gesamtministerium es beschließt. …".

503 § 22 Landesgrundgesetz von Mecklenburg-Strelitz v. 23. Mai 1923: „Das Staatsministerium hat bei Zustimmung seiner sämtlichen Mitglieder das Recht, Beschlüsse des Landtages einer spätestens innerhalb eines Monats vorzunehmenden Volksabstimmung zu unterbreiten; es muß seinen Entschluß binnen der Frist einer Woche nach der beanstandeten Beschlußfassung dem Landtage eröffnen. ….".

504 Nach § 5 Abs. 3 1. Hs. Verfassung des freien Volksstaates Württemberg v. 25. September 1919; § 24 Abs. 2 2. Hs. Gesetz die Badische Verfassung betreffend v. 21. März 1919; § 10 Abs. 3 S. 2 1. Hs. Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern v. 14. August 1919; Art. 15 S. 2 1. Hs. Hessische Verfassung v. 12. Dezember 1919; § 22 Abs. 2 S. 2 2. Hs. Landesgrundgesetz von Mecklenburg-Strelitz v. 23. Mai 1923 genügte dem Gesetz in der Volksabstimmung jeweils die einfache Mehrheit.

505 Einen diesbezüglichen Sonderfall stellten unter dieser Einspruchsgruppe Bayern und Württemberg dar, in welchen die Landesparlamente das Recht hatten, ein Gesetz für dringlich zu erklären und somit dem Volksentscheid zu entziehen. Damit war es in diesen Reichsländern der abstimmenden Mehrheit möglich, durch einfachen Mehrheitsbeschluss nach subjektivem Ermessen mit Rechtswirksamkeit ein Gesetz durchzubringen, ohne das ein Veto der Staatsregierung dem entgegentreten hätte können – Vgl. *Venator*, Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern, AöR 43 (1922), S. 59.

506 Art. 39 Verfassung des Freistaats Braunschweig v. 6 Januar 1922: „Will das Staatsministerium ein von dem Landtage beschlossenes Gesetz nicht verkünden, so hat es unter Angabe der Gründe das Gesetz dem Landtage binnen zweier Wochen zurückzugeben. Der Landtag hat über das Gesetz noch einmal zu beschließen. Die Frist beginnt an dem Tage, an welchem die Mitteilung des Beschlusses beim Staatsministerium eingegangen ist. Beschlüsse des Landtages, welche das Staatsministerium nicht auszuführen zu können glaubt, müssen dem Landtage unverzüglich zur erneuten Prüfung zurückgegeben werden. Bei dem erneuten Beschlusse des Landtages behält es sein Bewenden.".

von Gründen an den Landtag zurückgeben. Wenn in der Folge der Landtag dieses Gesetz jedoch erneut inhaltsgleich beschloss, wurde anders als in den übrigen Ländern, der Exekutivspitze Braunschweigs die Initiierung eines Volksentscheids durch die Landesverfassung nicht zugestanden.

(6) Dafür existierte im wichtigen und großen Reichsland Preußen[507] wiederum eine besonders scharfe Form der Einspruchsrechte. Insbesondere war dort sogar ein erhöhtes Quorum für die erneute Beschlussfassung im Landtag vorgesehen. Überdies verblieb im Falle des Quorumsverfehlens die Möglichkeit, einen diesbezüglichen Volksentscheid anzuordnen. Allerdings handelte es sich dabei um keinen exekutiven Einspruch, sondern lediglich um eine Art Einspruchsrecht des Preußischen Staatsrats, welcher aber nicht mehr war, als eine Zweite Kammer des Parlaments im Freistaat Preußen.[508] Die exekutive Staatsregierung Preußens hatte somit nicht die Möglichkeit, einem Legislativbeschluss eigenständig die Wirksamkeit zu entziehen.

(7) Eine besonders eigenwillige Konstruktion kannte die Verfassung Lübecks[509]. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Senat und Bürgerschaft ‚über das, was das Staatswohl erfordert' konnte bei nichtverfassungsändernden Gesetzen in dringlichen Konstellationen ein sog. Vertrauensausschuss bestellt werden, der über die Streitfrage quasi einen Schlichterspruch tätigen sollte. Jene Entscheidung des Vertrauensausschusses war jedoch für keine der beiden Seiten bindend, so dass neben der legislativen Bürgerschaft auch der lübeckische Senat als Staatsregierung den Volksentscheid binnen 14 Tagen anordnen konnte.[510] Insofern kann konstatiert werden, dass lediglich das mediatisierende Zwischenverfahren als besondere Nuance die Einsprüche der Exekutive Lübecks von den sonstigen Ländern unterschied, in welchen der Staatsregierung die Möglichkeit eingeräumt wur-

---

507 Art. 42 Verfassung des Freistaats Preußen v. 30. November 1920: (Abs. 1) „Gegen die vom Landtage beschlossenen Gesetze steht dem Staatsrate der Einspruch zu." (Abs. 2) „Der Einspruch muß innerhalb zweier Wochen nach der Schlußabstimmung im Landtage beim Staatsministerium eingebracht und spätestens binnen zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen sein." (Abs. 3) „Im Falle des Einspruchs wird das Gesetz dem Landtage zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt. Wenn der Landtag seinen früheren Beschluß mit Zweidrittelmehrheit erneuert, so bleibt es bei seinem Beschlusse. Wird bei der erneuten Beschlußfassung des Landtags für den früheren Beschluß nur eine einfache Mehrheit erreicht, so ist der Beschluß hinfällig, falls er nicht durch einen vom Landtage herbeigeführten Volksentscheid bestätigt wird.".

508 Siehe Art. 31 Verfassung des Freistaats Preußen v. 30. November 1920: „Zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates wird ein Staatsrat gebildet." – Zur Natur des Preußischen Staatsrats sei verwiesen auf: Stier-Somlo, Der Preußische Staatsrat (§56), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 661.

509 Art. 63 Lübeckische Landesverfassung v. 23. Mai 1920: „Weichen die Meinungen der Bürgerschaft oder des Senates darüber voneinander ab, was das Staatswohl erfordert, und sind in einem solchen Falle der Senat und die Bürgerschaft der übereinstimmenden Ansicht, daß eine Beschlußfassung ohne wesentlichen Nachteil für das Gemeinwesen keinen Aufschub erleide, so ist die Streitfrage durch den Spruch eines Vertrauensausschusses zu entscheiden. …".

510 Art. 69 Lübeckische Landesverfassung v. 23. Mai 1920: „Sowohl der Senat als auch die Bürgerschaft haben innerhalb vierzehn Tagen nach der Veröffentlichung des Spruches des Vertrauensausschusses das Recht, den Volksentscheid anzurufen.".

de, bei Meinungsverschiedenheiten mit dem Parlament per Volkentscheid an das Staatsvolk zu appellieren.

cc. Vetoreflektionen für die Länderebene

aaa. Unterschiedlichkeiten der Vetoausprägung

Resümierend kann den exekutiven Einspruchsrechten auf Länderebene bescheinigt werden, dass sie in ihrer Qualität denen auf Reichsebene in keiner Weise nachstanden. Vielmehr erweiterten sie das Artenspektrum, in welchem die Weimarer Exekutivspitzen von ihrem Veto Gebrauch machen konnten. Es kann grundsätzlich festgestellt werden, dass die exekutiven Einspruchsrechte innerhalb des Gesetzgebungsprozesses der Länder allemal die Vetoqualität des Art. 73 Abs. 1 WRV erreichten. Deren Möglichkeitsspanne reichte, wie hier aufgezeigt wurde, über die sofortige Anordnung eines Volksentscheides oftmals sogar hinaus und war um etliche Facetten erweitert. Insbesondere die exekutiven Möglichkeiten das Legislativorgan zu zwingen, sich erneut mit dem Gesetz zu beschäftigen und entweder mit gleichem oder wesentlich erhöhtem Quorum zu bestätigen, stellen eine Ausdehnung des Vetospektrums dar. Der Umstand, dass in etlichen Reichsländern fernerhin, nach legislativer Einspruchszurückweisung auch noch die Initiierung eines Volksentscheids möglich war, erhöhte die Durchschlagskraft des exekutiven Vetos.

Genauso wie auf der Reichsebene gaben die meisten Länderverfassungen somit ihren exekutiven Regierungsspitzen die Möglichkeit, ein Gesetz in seiner Entstehung zumindest zu verzögern und ihm durch den Versuch des Appells an das Landesvolk sogar vollkommen die Wirksamkeit zu entziehen. Es handelte sich zwar nicht um eine machtvollkommene Handhabe, die einen Legislativakt an seinem Zustandekommen völlig autark zu hindern in der Lage war. Die Einsprüche der Staatsregierungen, mit welchen die Gesetze zurück in die Landesparlamente verwiesen werden konnten, waren damit zumindest suspensiv. Für die entsprechenden exekutiven Unterminierungsmöglichkeiten wurde daher vollkommen zu Recht die Bezeichnung eines suspensiven Vetos gewählt.[511]

Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Landesverfassungen zum Teil extrem hohe Quorummehrheiten aufstellten, mit denen die Landesparlamente ihrem Gesetzgebungsansinnen Nachdruck verleihen mussten.[512] Da es sich in allen Reichsländern um Parlamentarische Regierungssysteme mit der für die Weimarer Republik bekannten Parteienzersplitterung handelte, waren ähnlich wie auf der Reichsebene absolute oder sogar Zweidrittelmehrheiten innerhalb der Landta-

511 Vgl. Heyland, Das Landesgesetz (§74), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. II (1932), S. 201-203; Venator, Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern, AöR 43 (1922), S. 60.

512 Wie unter B.III.2.b.bb. aufgezeigt, reichte das Spektrum der Quoren, welches die Weimarer Landeslegislativen aufbringen mussten, von einer Zweidrittelmehrheit über die Mehrheit der Abgeordneten bis hin zur einfachen Mehrheit der Abgeordneten.

ge nur unter großem Aufwand zu kreieren. Man kann sogar so weit gehen, zu sagen: Die durch einige Verfassungen aufgestellten Mehrheitsdimensionen, um eine exekutive Zurückweisung des Gesetzesbeschlusses parieren zu können, stellten sich in den entsprechenden Ländern der Weimarer Republik als teilweise faktisch unüberwindbare Hürden dar.

Nach dem Wortlaut der betroffenen Verfassungen war die Zurückweisung der Einspruchsrechte eigentlich dem Landesparlament als Ganzem zugewiesen. Problematisch war jedoch, die Inhomogenität der Weimarer Legislativen. Diese war insbesondere der parteipolitisch zersplitterten Fraktionslandschaft[513] der Parlamente in der Weimarer Zeit geschuldet. Zu den hohen, teilweise faktisch unüberwindbaren, Quorummehrheiten in den Landtagen, die es verunmöglichten bzw. extrem erschwerten einen Einspruch der Landesexekutiven zurückzuweisen, kam noch die oben unter B.III.2.b.bb. aufgezeigte weit verbreitete Konstellation der Volksentscheide über die vetobelegten Gesetze hinzu. Die politische Zersplitterung der Weimarer Parteienlandschaft spiegelte letztlich ja nur die gesellschaftliche Zerrissenheit der jungen Republik wieder. Es kann angenommen werden, dass die vielschichtigen Partikularinteressen in der Weimarer Bevölkerung auch im Rahmen von Volksentscheiden, die plebiszitäre Bestätigung eines Gesetzes nicht erleichterten.

Insbesondere waren es also faktische Hürden, die zugunsten der Landesexekutiven als Vetoverstärker wirken konnten. Wenn man an dieser Stelle die juristische Exegese des Wortlauts der damaligen Landesverfassungen verlässt und zu einer verfassungspolitischen Sicht übergeht, so muss trotz eigentlich anderslautendem Verfassungstext speziell bei den Einspruchsrechten, die nur mittels Zweidrittelmehrheit überwunden werden konnten und bei Gesetzen, die infolge eines Einspruchs plebiszitären Unwägbarkeiten ausgesetzt waren, de facto von absoluten Vetorechten gesprochen werden.[514] Dieser Effekt fand sowohl auf der Reichsebe-

---

[513] Es fehlte in der Weimarer Republik insbesondere an einer Hürde, wie der heutigen Fünfprozentklausel, welche die Fraktionszersplitterung zu verhindern geholfen hätte – zur Ausgestaltung des Verhältniswahlsystems zur Weimarer Zeit; *Pohl*, Das Reichstagswahlrecht (§35), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 397-399. Zu der der Parteienzersplitterung zugrunde liegenden gesellschaftlichen Dimension: *Thoma*, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems (§43), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 510.
Zu den Folgen, der aus den gesellschaftlichen Verwerfungen entspringenden Parteienzersplitterung als Zeitzeuge der Reichsminister a.D. und ehem. Mitglied der Weimarer Verfassungsversammlung *Hugo Preuß*, in: Preuß: Um die Reichsverfassung von Weimar, S. 65/66 – *„...Es ist der Krebsschaden unserer parlamentarischen Parteiverhältnisse, wie sie aus unpolitisch geführten Wahlen hervorgegangen sind, daß es unmöglich ist, auf der gemeinsamen Grundlage jener beiden Prinzipien* (gemeint waren: *…das Prinzip der nationalen Einheit in Gestalt der demokratischen Republik und das Prinzip der Ueberwindung des sozialen Klassengegensatzes von ‚Bürgertum' und Arbeiterschaft in der nationalen Gemeinschaft der staatsbürgerlichen Demokratie. …) zwei Parteien oder Koalitionen nebeneinander zu bilden, die sich als Regierung und regierungsfähige Opposition ablösen könnten. […] Parteien, deren ganze Zukunftshoffnungen darauf beruhen, daß sich die jetzige Ordnung der Dinge nicht konsolidiert und befestigt, Parteien, deren Machtentfaltung auf die Verschärfung des sozialen Klassengegensatzes zwischen Bürgertum und Proletariat sich stützt, können nicht für eine Koalition in Betracht kommen, die eine wirklich verfassungstreue Regierung tragen will. …"*.

[514] Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass das quasi absolute Veto des Staates Anhalt (§ 42 Verfassung für Anhalt v. 18. Juli 1919 [in der konsolidierten Fassung v. 06. Oktober 1922]) zwar eine im Vergleich herausragende und besonders starke Stellung der Exekutive gegenüber der anhaltischen Legis-

ne als auch in den Weimarer Ländern seinen Ursprung nicht nur in der zersplitterten politischen Landschaft, sondern wurde zudem noch durch eine fehlende parlamentarische Kultur verschärft, welche gekennzeichnet war vom Makel der fehlenden Bindungen zwischen Regierung und Parlamentsfraktionen in der Weimarer Republik.

bbb. Fehlende Kohärenz zum Verfassungssystem

Der Aspekt einer sog. „Parlamentarischen Regierung" war in der Weimarer Republik auf allen ihren staatlichen Ebenen nur rudimentär ausgebildet.[515] Gerade diese fehlende Bindung zwischen exekutiver Landesregierung und einer ihr parteipolitisch zugetanen Parlamentsmehrheit öffnete Tür und Tor für Einsprüche der Staatsregierung gegen parlamentarische Gesetze, die sie nicht wollte. Eine nach heutigem Verständnis vergleichbare Verantwortung der Länderexekutiven für Gesetze der sie tragenden Parlamentsmehrheit existierte so gut wie nicht. Das mag im Grundsatz auch für die Reichsebene gegolten haben, dort existierte aber überdies noch ein Reichspräsident, der die schützende Hand über ‚seine' Regierung halten konnte und diese nicht allein dem Vertrauensvotum eines mit ihr fremdelnden Parlaments ausgesetzt war. Denn auch die Legislative war sich in der Regel keiner Verantwortung für die Durchsetzungsfähigkeit der Exekutive bewusst. Dabei hatten gerade die Länder der Weimarer Republik eine besondere Chance jene Bindungen zwischen Regierung und Parlamentsfraktionen herzustellen, da hier anders als auf Reichsebene kein Präsident die Regierung ohne parlamentarische Mitwirkung hätte ernennen können.[516] Die Länderverfassungen Weimars waren den heutigen Verfassungskonstruktionen einer parlamentarischen

lative bedeutete, das Parlament jedoch im Falle eines durch Quorumverfehlung erledigten Gesetzgebungsbeschlusses, zumindest mit einfacher Mehrheit, dann selber ein Referendum zur Bestätigung des eigenen Gesetzgebungsanliegens initiieren konnte.

[515] Diesen Umstand einer fehlenden „Parlamentarischen Regierung" in der Weimarer Republik exzellent darstellend: *Thoma*, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems (§43), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 510: *„…Man sagt „Parlamentarische Regierung", meint damit aber nicht Parlamentsregierung, sondern Regierung eines vom Vertrauen einer Parlamentsmehrheit getragenen Ministeriums. …"*
Ebenso, Preuß, Um die Reichsverfassung von Weimar, S. 64: *„…Jedenfalls gibt die Zerfahrenheit unseres Parteiwesens, die daraus folgende Unvermeidlichkeit von Koalitionsregierungen dem Reichspräsidenten bei der Lösung von Regierungskrisen einen größeren Einfluß, stellt ihn aber zugleich vor an sich schwierige Aufgaben, die durch Mangel an Tradition und Schulung in der Kunst parlamentarischer Selbstregierung und durch den entsprechenden Mangel staatsmännischer Führungsbund politischer Selbstdisziplin erschwert werden. …"*.

[516] Ganz anders auf Reichsebene: Hier wurde dem Reichspräsidenten eine starke Rolle bei der Regierungsbildung zugewiesen. Vgl. Pohl, Die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten (§42), in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I (1930), S. 487/488: *„…Der Anteil des Reichspräsidenten an der Regierungsbildung ist keineswegs eine bloß formelle Befugnis, sondern (nach Hugo Preuß) ‚die wichtigste selbständige Funktion des Reichspräsidenten. Hierin vor allem hat er seine politische Führereigenschaft zu bewähren' Er und nicht etwa die Mehrheitsparteien im Reichstag haben die Regierung zu bilden. Denn sie ist von der Verfassung als ein selbständiges Organ der Exekutive gedacht, nicht als Vertrauensausschuss des Reichstags. Der Reichspräsident ist bei der Regierungsbildung nicht auf Personen beschränkt, ‚von denen bekannt oder den Umständen nach anzunehmen ist, daß der Reichstag ihnen sein Vertrauen nicht versagen wird'. […] Der Reichspräsident ist rechtlich in der Lage, zur Durchsetzung seines politischen Willens gegen eine Reichstagsmehrheit zunächst eine Minderheits- und Kampfregierung zu bilden, zu der dann ein aus Neuwahlen hervorgehender Reichstag Stellung zu nehmen hat. …"*.

Regierung wesentlich ähnlicher als die Reichsverfassung.[517] Immerhin wählten in den meisten Ländern die Landtage die Landesregierung.[518] Im Grundsatz standen sich also nur das Parlament und die von ihm gewählte und von seinem Vertrauen abhängige Regierung gegenüber. Dennoch entwickelte sich kein wirkliches Vertrauensverhältnis zwischen den Mehrheiten des Landtags und den Landesregierungen.[519] Sowohl Landesparlamente als auch Landesexekutiven agierten eher nebeneinander und nicht in Form eines konstruktiven Miteinanders.

Hierin ist wohl eine der Hauptursachen zu suchen und zu finden, durch welche die theoretische Möglichkeit einer Vetoanwendung gegenüber dem parlamentarischen Landesgesetz überhaupt erst eröffnet wurde. Eine Landesregierung, die vom Parlament getragen worden wäre, hätte aufgrund der vielfältigen Abstimmungsmechanismen diese Vetomöglichkeit als Instrument gar nicht nötig gehabt. Der Umstand, dass die Landesverfassungen allesamt bis auf diejenige Braunschweigs und Preußens ihren Exekutiven diese Einspruchsrechte gaben, spricht für ein gänzlich anderes Verständnis des parlamentarischen Regierungssystems, als wir es heute praktizieren. Nicht das Vertrauen zwischen Parlamentsmehrheit und Regierung war die Basis für eine gedeihliche Gesetzgebungsarbeit, sondern gegenseitiges Misstrauen. Als Menetekel hierfür können die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Staatsregierungen in Form des suspensiven Einspruchsvetos mit seinen absoluten Einspruchsdimensionen gelten.

Insofern die Landesregierung ohne vorherige Gesetzeszurückweisung an den Landtag oder nachdem jener diese pariert hatte, die betreffende Norm dem Landesvolk zum Volksentscheid vorgelegten, handelte es sich systemtheoretisch um einen suspensiven Einspruch mit einer zweiten devolutiven Phase. Mithin ähnelten diese Einsprüche dem devolutiven Vetorecht aus Art. 73 Abs. 1 WRV auf der Reichsebene.

Die aufgezeigten Möglichkeiten der Länderregierungen erstarkten sogar noch unter dem Aspekt der Auflösungsmöglichkeit. Die meisten der dargestellten Exekutiven hatten nämlich zudem die Möglichkeit, dem Landesparlament mit der Auflösung[520] per Volksabstimmung zu drohen. Die Länderregierung hätte also

---

[517] Vgl. Venator, Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern, AöR 43 (1922), S. 51/52.

[518] So zum Beispiel in der Verfassung des freien Volksstaates Württemberg v. 25. September 1919 – § 47 Abs. 1 „Die Staatsleitung wird durch den Landtag dem Staatsministerium übertragen. An seiner Spitze steht ein Ministerpräsident, der die Amtsbezeichnung ‚Staatspräsident' führt." […] § 48 Abs. 1 „Der Staatspräsident wird durch den Landtag gewählt.".

[519] Vielmehr verhielt es sich so, wie Thoma es zumindest für den Reichsparlamentarismus beschreibt: „*…Es ist eine Verfassungswidrigkeit und Entartungserscheinung des parlamentarischen Regierungssystems, wenn einzelne Fraktionen und Parlamentarier ihren Einfluss missbrauchen zur Entfaltung einer Hintertreppenpolitik parteipolitischer oder gar persönlicher Sonderzwecke. …*" – Vgl. Thoma, A.a.O., S. 510.

[520] So sahen folgende Länderverfassung auch ein exekutiv initiiertes Auflösungsszenario vor: Hessen – Art. 24 Abs. 1 „Der Landtag kann vor Ablauf seiner Dauer nur durch Volksabstimmung aufgelöst werden. Die Frage der Auflösung ist dem Volke unverzüglich vorzulegen, wenn das Gesamtministerium es beschließt oder wenn ein Zwanzigstel der bei der letzten Wahl zum Landtag Stimmberechtigten das Begehren stellt. …"; Bremen § 18 Abs. 1 „Die Bürgerschaft kann durch Volksentscheid aufgelöst werden. Der Antrag muß von mindestens einem Fünftel der Stimmberechtigten gestellt werden. Das gleiche Antragsrecht steht dem Senat zu, wenn mindestens ein Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft zustimmt. Die Auflösung ist beschlossen, wenn mehr

gleichsam mit einer Destruktion des Gesetzes mittels Volkabstimmung und der parallelen frühzeitigen Demission des Parlaments durch das Volk drohen können. Dass jene Drohkulisse das Potential hatte, die Länderparlamente zu einer gewissen Gefügigkeit gegenüber der Exekutive zu zwingen, ist wohl anzunehmen. Denn nicht nur der Verlust des Legislativaktes drohte, sondern damit verbunden auch noch der Verlust des Mandats.[521] Diese Drohkulisse entfaltete ihre Wirkung natürlich insbesondere im Rahmen der Einspruchszurückweisung durch die Landtage. Der erhöhte Druck, den die Landesregierung über das mittelbare Auslösungsszenario auf die Legislative ausüben konnte, erleichterte sicherlich nicht die Mehrheitsfindung für den Zurückweisungsbeschluss.

Es erweist sich also gerade in Bezug auf die suspensiv und devolutiv ausgestalteten exekutiven Vetorechte der Länderebene als ein Trugschluss, allein die Grundkonstanten des Parlamentarismus der Weimarer Republik zu betrachten. Beschränkt man sich lediglich darauf, so kommt man verständlicherweise zu dem Ergebnis, dass die Reichsländerverfassungen eine klare Lösung zugunsten des Prinzips einer parlamentarisch verantwortlichen Regierung fanden.[522] Nur wenn man den Blick schärft für die kontrastierenden Komplementärnormen, kann man die tatsächliche Natur des Weimarer Verfassungssystems auf Länderebene richtig einschätzen. Zu einem solchen Gesamtüberblick gehört es, auch die Vetorechte, flankiert von den Auflösungsdrohkulissen, zu reflektieren und zu werten. Diese Vetoeinsprüche auf Länderebene waren letztlich systemfremd gegenüber der eigentlichen Zielkonzeption einer klassischen parlamentarischen Regierung. Für das Verfehlen dieses Ziels könnte man auf der Reichsebene die Schuld noch bei der Position des unmittelbar volkslegitimierten Reichspräsidenten suchen.

Bei Betrachtung der Reichsländerverfassungen wird jedoch deutlich, dass mit den Vetorechten ein Rechtsinstitut in die Verfassungslandschaft „gepflanzt“ wurde, welches dem parlamentarischen Ansinnen der Weimarer Verfassungen nach

als die Hälfte der Stimmberechtigten dafür gestimmt hat.“; Württemberg – § 16 „Abs. 1. Der Landtag kann vor Ablauf der Landtagsperiode durch Volksabstimmung aufgelöst werden.“ „Abs. 2 Die Frage der Auflösung des Landtags ist dem Volke vorzulegen, wenn das Staatsministeriums es beschließt oder wenn ein Fünftel der bei der letzten Landtagswahl Stimmberechtigten das Volksbegehren stellt.“; Anhalt – § 11 „Der Landtag kann vor Ablauf der Wahlperiode durch Volksentscheid aufgelöst werden. Die Frage der Auflösung des Landtags ist zum Volksentscheid zu bringen, wenn der Staatsrat es beschließt….“; Oldenburg – § 55 „Der Landtag ist, abgesehen von dem Falle des § 40, vom Staatsministerium aufzulösen, wenn er es mit der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Stimmenmehrheit selbst beschließt oder wenn eine Volksabstimmung es verlangt.“; Sachsen – Art. 9 Abs. 2 „Der Landtag kann auf Volksbegehren oder auf Antrag des Gesamtministeriums durch Volksentscheid aufgelöst werden.“. – Genauso wie für die Reichsebene lassen sich auch für die kurze Zeit der Existenz der Weimarer Reichsländer einige dementsprechende Auflösungen eruieren.

521 Wie schon für die Reichsebene festgestellt, darf auch für den Länderparlamentarismus nicht übersehen werden, dass es innerhalb der Weimarer Wählerschaft nur äußerst rudimentär ausgebildete Parteibindungen gab. Am deutlichsten wird dieser Umstand darin, dass sich weite Teile der Arbeitnehmer unter den Wählern innerhalb weniger Jahre weg von den Sozialdemokraten, hin zu den Nationalsozialisten orientierten. Über jedem Abgeordneten schwang somit das Damoklesschwert des Mandatsverlustes in viel dramatischerer Art und Weise, als Abgeordnete dies in den deutschen Parlamenten unserer Zeit empfinden müssen.

522 So z.B. Koellreutter, Das parlamentarische System in den deutschen Länderverfassungen, S. 12 – „…*Die parlamentarische Regierung muß die Geschäfte im Einvernehmen mit dem Parlament führen, weil sie nach dem demokratischen Prinzip dem Volke verantwortlich sein muß. …*“.

der Revolution nicht gerecht werden konnte. Deshalb verwundert es, dass diese Vetorechte gerade in den Landesverfassungen wiederzufinden sind. Also in denjenigen Verfassungen, die der Reichsebene an modernem und demokratischem Parlamentarismusverständnis ein Vielfaches voraus hatten. Aus heutiger Sicht kann nur gemutmaßt werden, worin hierfür die Ursachen lagen. Fest steht nur, dass durch die Vetomöglichkeiten der Exekutive Rechte eingeräumt wurden, die eigentlich ihrer Natur und ihrem Ansinnen nach in die Zeit und Verfassungswelt des Konstitutionalismus gehörten. Dort war der Gedanke beheimatet, die entmachteten Exekutivspitzen zu integrieren, um ihren Schmerz des Machtverlustes zu lindern. Das dieser Gedanke, wie oben aufgezeigt, schon zur Zeit des deutschen Länderkonstitutionalismus systematisch eigentlich unbrauchbar war, weil der dortige Monarch als Exekutivspitze noch an der Gesetzgebung partizipierte, hielt die ersten demokratischen Verfassungen auf deutschem Länderboden offensichtlich nicht davon ab, diese Idee nun idealtypisch für eine von der Legislative separierte Regierung fortzuschreiben. Es scheint so, dass die Vetorechte der Exekutive auf Länderebene mehr der Verfassungstradition entsprangen und demzufolge zu wenig durchdacht waren, um für das Zusammenspiel von Exekutive und Legislative im angestrebten Parlamentarischen Regierungssystem zu taugen. Es kann nur gemutmaßt werden, ob dieses Problem in den Verfassungsversammlungen der Länder nur übersehen oder vielleicht sogar aus pragmatischen Gründen, zwecks sonst unmöglicher Einigung zwischen den widerstreitenden gesellschaftlichen Blöcken, bewusst in Kauf genommen wurde. Aus heutiger Sicht können insbesondere die exekutiven Vetorechte der Weimarer Länderverfassungen als Menetekel dafür gelten, dass das Verfassungsrecht der Weimarer Republik kein solches war, in welchem eine wirkliche Umsetzung der Parlamentarischen Regierungsform stattfand.

3. Vetoeinflüsse über die Sanktionstheorie?

Bei den obigen Betrachtungen der Staatsgrundgesetze des Kaiserreichs bedurfte es nach der Erörterung der vom Wortlaut der Verfassung vorgesehenen Vetorechte, einer weitergehenden Analyse. Diese bezog sich auf die sog. Sanktion im Gesetzgebungsverfahren. Jene Notwendigkeit einer über den Wortlaut hinaus notwendigen Debatte ergab sich vor allem daraus, dass im Staatsrecht des Konstitutionalismus zwischen der Feststellung des Gesetzesinhalts und dem eigentlichen Gesetzesbeschluss unterschieden wurde. Im Letzteren sollte die Sanktion liegen. Es gab hierbei wesentliche Unterschiede zwischen der Reichsverfassung und derjenigen der konstitutionellen Fürstenländer. In den Fürstentümern waren die Gesetze grundsätzlich als übereinstimmender Beschluss zwischen Landesherrn und Landtag ausgestaltet, so dass dem Landesherrn in dieser Konstellation die Sanktion als

letztes monarchisches Recht verbleiben sollte. Das man dieses Sanktionsrecht der Ländermonarchen illegitimer Weise als Veto bezeichnete, wurde in den entsprechenden Abschnitten bereits aufgezeigt. Gleiches wurde letztlich für die Untauglichkeit des Versuchs dargestellt, auf der Reichsebene ein Veto in der Sanktion des Bundesrates oder gar des Kaisers, gegenüber den vom Reichstag festgestellten Gesetzesinhalten erkennen zu wollen. Soweit der zusammenfassende Rückblick auf schon Erörtertes.

Fraglich ist jedoch, was diese oben ausführlich dargestellte Gesetzessanktionsidee für die Vetofrage in der ersten demokratischen Reichsverfassung der Weimarer Republik bedeutete. Eine zumindest für die Sanktionstheorie an sich richtige und eindeutige Antwort gab *Walter Mallmann*:

„…Nach der Beseitigung des Kaiserreichs und der konstitutionellen Monarchien durch die Revolution vom November 1918 fehlte jeder politische Ansatz, die Labandsche Sanktionstheorie weiterhin zu verfechten. Der Kampf zwischen demokratischem und monarchischem Prinzip hatte mit der Niederlage des letzteren geendet. …“[523]

Trotz dieser apodiktisch klingenden Aussage musste jedoch auch *Mallmann* erkennen, dass die „Mehrheitsverhältnisse“ innerhalb der Weimarer Staatsrechtslehre andere waren und *„eine überwiegende Mehrheit der Schriftsteller die Sanktionstheorie mit größter Selbstverständlichkeit übernommen“* hatte.[524]

Mallmann stand jedoch mit seiner ablehnenden Haltung gegenüber der Idee, den Sanktionsbegriff auch für die WRV zu übernehmen, relativ allein. So bezog z.B. *Hubrich* ausdrücklich und eindeutig dahingehend Position, dass die Sanktion aus historischer Tradition folgerichtig auch in der Weimarer Reichsverfassung Widerhall gefunden haben muss:

„…Wie hiernach bei solcher Einbürgerung der Sanktionsbegriff sowohl in dem Recht der norddeutschen Bundesverfassung, wie der Reichsverfassung von 1871 seine entscheidende Bedeutung in Wahrheit behauptet hat, kann er auch nicht für das Recht der neuen R. V. weggeleugnet wer-

[523] Mallmann, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, S. 145.

[524] A.a.O. – Dabei verstieg *Mallmann* sich jedoch bei seiner diesbezüglichen Motivsuche auch in Aussagen, welche m.E. nach, zumindest aus heutiger Sicht, insbesondere aufgrund ihrer politischen Einfärbung als grenzwertig zu bezeichnen sind: *„…Die Gründe für diese zunächst auffallende Erscheinung liegen offen zutage. Sie ergeben sich einmal aus der im Gefolge der Revolution entstandenen verfassungsrechtlichen Lage: der verwickelte Aufbau des Gesetzgebungsstaates, insbesondere die systematisch nicht sehr gelungene Ausgestaltung des von den einen mit einem ‚Labyrinth', von den anderen mit einem ‚kunstvollen Uhrwerk' verglichenen Weges der Gesetzgebung nach der Reichsverfassung von 1919 stellte die Wissenschaft vor erhebliche Schwierigkeiten, die durch die Verwendung eines althergebrachten und, wie es schien, erprobten zudem mit dem Anspruch absoluter Geltung auftretenden Einstellungsschemas zu lösen, bequem und daher nahe liegend war. Sie sind aber darüber hinaus letzten Endes in der methodischen Situation der Staatsrechtswissenschaft nach 1918 verankert, deren überwältigende Mehrheit, das sonst gewiß löbliche Streben nach historischer Kontinuität im geistigen Sinn stark übertreibend, immer wieder der besonders von Carl Schmitt warnend beschworenen ‚Gefahr der Residuen' anheimfiel – eine Tatsache, die sich aus der weitgehenden Personengleichheit und der auch im übrigen nahen geistigen Verwandtschaft der Vor- und Nachkriegswissenschaft - einen geistigen Umbruch in dem Maße wie etwa die nationalsozialistische Revolution von 1933 hatte die Novemberrevolution ja nicht gebracht! – hinreichend erklärt.* – Vgl. A.a.O., S. 145/146.

den, zumal jeder Nachweis fehlt, daß die Schöpfer der neuen R. V. absichtlich den hergebrachten Sanktionsbegriff, der an sich auch im Wesen der Sache liegt, haben ausmerzen wollen. …"[525]

Einen ähnlichen Ansatz wie *Mallmann* verfolgte allerdings *Heinrich Triepel*, der in seiner Argumentation allerdings wesentlich juristischer, weil näher an den verfassungsrechtlichen Vorgaben der WRV argumentierte:

„…Ich habe nichts dagegen, wenn man diesem (Gesetzesbeschluss) die Bezeichnung ‚Sanktion' beilegen will, würde mich in diesem Falle nur dagegen verwahren, daß man aus dem Ausdrucke bestimmte Folgerungen bezüglich der juristischen Konstruktion zöge. Sich gegen die Benennung bloß deshalb zu sträuben, weil sie dem Gedankenkreise des konstitutionellen Staatsrechts entstammt und in republikanischen Verfassungen regelmäßig nicht vorkommt, hieße die Sache auf das Gleis eines Wortstreits schieben. …"[526]

Ausgehend von diesem analytischen Ansatz findet *Triepel* einen Weg der Nüchternheit, um dieses von Mallmann[527] polemisch hochgejazzte Themenfeld der Sanktion für die WRV zu einem produktiven Ergebnis zu führen. Dieser Lösungsansatz stellt sich dann auch als sinnstiftend für die Beantwortung der Vetoqualitäten in dieser Debatte dar:

„…Der Gesetzesbeschluß ist die Erklärung des Inhabers der gesetzgebenden Gewalt, daß der Inhalt eines Gesetzentwurfs mit Rechtsverbindlichkeit ausgestattet werden sollte. Diese Erklärung bildet das Herzstück des Gesetzgebungsverfahrens. Gewiß läßt sie das Gesetz noch nicht lebendig werden; das besorgt erst die Verkündung. Aber der Gesetzesbeschluß macht die Verkündung, wenn sie nicht in die dieselbe Hand gelegt ist, zur rechtlichen Notwendigkeit. Er verpflichtet zur Verkündung. Und er bindet andererseits das ‚Sanktionsorgan' selbst. […] Nach der neuen Reichsverfassung gibt es zwei Subjekte des Gesetzesbeschlusses: den Reichstag und das Volk, genauer die Gesamtheit der stimmberechtigten Reichsbürger. Das regelmäßige Organ der ‚Sanktion' ist der Reichstag. Art. 68, Abs. 2 der Verfassung sagt: ‚Die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen'. Das Volk als unmittelbarer Gesetzgeber steht erst in zweiter Linie. …"[528]

Aus den Darstellungen von *Triepel* kann man also klar erkennen, dass es zwei Fälle zu unterscheiden galt. Entweder das Volk äußerte sich unmittelbar über Art. 73 Abs. 3 WRV in Form eines Referendums; dann erteilte es als eigentlicher und

525 Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches, S. 144.
526 Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, AöR 39 (1920), S. 498/499.
527 Auch wenn *Mallmanns* Werk „Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren" eine durchaus vollständige Analyse der von Laband angestoßenen Sanktionsdebatte für die Reichsebene, zu attestieren ist. So fällt doch auf, dass insbesondere bei der Beurteilung der Weimarer Verfassungsverhältnisse, die politischen Hintergründe des 1938 erschienen Werkes, eine notwendige Wertunabhängigkeit den historischen Sichtweisen des nationalsozialistischen Regimes gegenüber, nicht aufrecht erhalten werden konnte. Diesen Umstand gilt es an dieser Stelle nicht zu bewerten, jedoch beim Heranziehen des Werkes zumindest zu würdigen.
528 Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, AöR 39 (1920), S. 498/499.

unmittelbarer Reichssouverän die Sanktion. Oder es griff der regelmäßige Entstehungsweg des Gesetzes, in welchem der Reichstag das einzige Rechtsetzungsorgan darstellte und mithin auch Inhaber des Sanktionsrechts war. Während dieses regelmäßigen Gesetzgebungsweges, wie ihn Art. 68 Abs. 2 WRV vorgab, konnte es nur in einem einzigen weiteren Fall zu einer Ausnahme von der Sanktionserteilung durch die Volksvertretung kommen. Diese Situation sah der Art. 74 Abs. 3 WRV nämlich dann vor, wenn das Volk nach dem Einspruch des Reichrats durch den Reichspräsidenten zur Entscheidung über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat aufgerufen wurde. Auch in diesem Fall erteilte allein der Reichssouverän direkt die Sanktion i.S. eines abschließenden Gesetzgebungsbeschlusses. In allen anderen Fällen waren die Partizipationsmöglichkeiten der sonstigen Reichsorgane, inklusive des Reichsvolkes, auf eine hemmende Beteiligung beschränkt. Dies galt insbesondere auch für das Veto aus Art. 73 Abs. 1 WRV.

Letztlich blieb es in all diesen hemmenden Konstellationen, welche die WRV vorsah, beim Gesetzesbeschluss des Reichstags und damit bei dessen Sanktion. Nur der Eintritt der Gesetzeskraft war teilweise abhängig vom Ausgang der Volksabstimmung. Die Verfassung machte das Volk damit zum Kontrollorgan gegenüber dem Reichstag.[529]

Ob man nun, wie *Mallmann* die Übernahme der Sanktionsidee aus dem konstitutionellen Staatsrecht verdammte oder den gegenteiligen Ansatz wählte und deren funktionale Aspekte auch für die Weimarer Reichsverfassung gebrauchenswert fand[530], ist letztlich nicht wirklich ausschlaggebend und relevant. Wichtiger ist die Erkenntnis, dass die Staatslehre Weimars diesen Begriff nicht mehr im Sinne einer exekutiven Bestätigung des Gesetzgebungsgebarens eines Volkshauses betrachtete, worin jedoch der eigentliche Ausgangspunkt des Sanktionsgedankens im Konstitutionalismus zu sehen war. Ursprünglich war der Sanktionsgedanke entweder ausgeprägt in der orthodoxen Form einer unmittelbaren Beteiligung des exekutiven Monarchen am Gesetzgebungsverfahren selber, wie in den Fürstenländern zu finden oder er sollte eine Art letztinstanzliche Prüfung durch ein exekutiv-monarchisch besetztes Gremium, wie den Bundesrat oder den Reichsmonarchen darstellen.

Die Beseitigung des Dualismus zwischen Volkssouveränität und monarchischem Prinzip in der Weimarer Republik wies deren Verfassung jedoch in eine gänzlich neue Richtung. Dem Sanktionsgedanken an sich war auf diese Weise sein Gegenstand, seine ‚raison d' être', entfallen.[531] Mehr als eine rechtshistorisch belastete Bezeichnung für den Gesetzesbeschluss war vom Gedanken einer gesonderten Sanktion nicht übrig geblieben. Dies war maßgeblich dem Umstand geschul-

---

529 A.a.O., S. 500.
530 Vgl. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 68/69, S. 365; Hubrich, Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches, S. 143 ff.
531 Vgl. Pieroth, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, in: Der Staat (16) 1977, S. 566.

det, dass die WRV das Volk als Reichssouverän hervorstrich, welches regelmäßig durch seinen Repräsentativvertreter den Reichstag legislativ handelte. Die Sanktion war dem Volk somit selber nur in Ausnahmefällen übertragen.

Für den Vetogedanken, der in der konstitutionellen Staatsrechtslehre der Sanktionsidee beigemessen wurde, bedeutet dies folgendes: Wenn überhaupt wies die WRV dem Volk in Form des unmittelbaren Plebiszits oder des fakultativen Referendums die Möglichkeit sanktionierenden Einflusses auf die Politik des Reichstags zu. Jegliche exekutive Beteiligungsform an einer solchen Sanktion war nicht vorgesehen. Folgerichtig erkannte auch niemand in der WRV einen Ansatz, dass ein exekutives Organ im Sinne monarchischer Sanktionsmanier über das Wohl und Wehe eines Gesetzesbeschlusses entscheiden sollte. Dies stand allein dem Reichsvolk zu, allerdings bis auf die Möglichkeit des Referendums auch nur auf der Basis eines bereits existierenden Reichstagsbeschlusses.

In der Endkonsequenz muss also realisiert werden: Der Sanktionsansatz der WRV war nicht mehr derselbe wie der in den konstitutionellen Verfassungen.[532] Er konnte es auch nicht mehr sein, weil es systemtheoretisch undenkbar war, dass die letztgültige Entscheidung über das Gesetzesschicksal nicht vom Reichstag als Hauptsanktionsorgan getroffen würde.[533] Insoweit verhinderte die in der WRV manifestierte Volkssouveränität schon vom Grundansatz her eine exekutive Sanktionsmöglichkeit.

Für die Vetorechte blieb also nicht der Hauch eines Ansatzes, um mittels des Sanktionsgedankens in der Weimarer Republik reüssieren zu können.

---

[532] Ebenso F. Ossenbühl, Zustimmung des Bundesrates beim Erlaß von Bundesrecht, in: AöR 99 (1974), 369 (393) – *„…Diese von Laband begründete sog. Sanktionstheorie hat sich in der Staatsrechtslehre durchgesetzt. Sie hatte nach den Untersuchungen von Mallmann einen handfesten, zeitgebundenen verfassungspolitischen Sinn, der darin bestand, das monarchische Prinzip als Gegenlehre gegen das Gewaltenteilungsprinzip und gegen repräsentative Tendenzen zu stärken, in dem die Sanktion als entscheidender Akt im Gesetzgebungsverfahren dem Kaiser und dem Bundesrat, als ‚Gesandtenkongreß souveräner deutscher Fürsten' vorbehalten wurde.*
Mit dem Übergang zum demokratischen Verfassungsstaat hat die Sanktionstheorie jedoch ihre Angriffsrichtung und Grundlage verloren. Für die nachkonstitutionelle Zeit wird deshalb konsequenterweise der Begriff der Gesetzessanktion verabschiedet …" m.w.N. Fn 68-71.

[533] Das „Aussterben" der Sanktionsvoraussetzungen wird von Maurer, in: Bonner Kommentar, Art. 82, Rn 17 wie folgt zusammengefasst: *„…Der Begriff der nunmehr dem Reichstag zustehen sollte, wurde weitergeschleppt, hatte aber weder dogmatischen Erkenntniswert noch praktische Bedeutung. …".*

IV. Zusammenfassende Wertung der Vetohistorie

Die bisherigen Ausführungen zu Rechten von Organen, die ihrer Natur nach weder Gesetzgeber waren noch der Rechtsprechung zuzuordnen, mithin also der Regierung, der Exekutive, welche jedoch in der Lage sein sollten den Gesetzesbeschluss eines Legislativorgans zu unterminieren, reichten bis weit in die frühen Formen der Staatenbildung. Jene, oft mit großem historischen Bogen umspannten Betrachtungen, waren notwendig, um die Eigenschaften und den Charakter der gemeinhin als Vetorechte bezeichneten Einspruchsmöglichkeiten zu erkunden. Es offenbarte sich eine Vielfalt an Gebrauch dieses Wortes „Veto", welches wie teilweise aufzuzeigen war, entweder gar nichts mit der Bedeutung an sich zu tun hatte oder zumindest fälschlicher Weise auf Rechte gemünzt wurde, die ihrer Natur nach andersartig waren.

Dennoch haben die historischen Erwägungen und Forschungen zum Bereich der Vetorechte auch deren tatsächliche Ursprünge offenbaren können. Der hier verfassungsgeschichtlich herausgearbeitete Ausgangspunkt der Vetorechte lag ihrem lateinischen Namen entsprechend in der römischen Verfassungswelt. Dieses für unser heutiges Verständnis von Gesellschaft und Recht in vielerlei Hinsicht kulturzivilisatorische Vorbild war wohl offensichtlich auch der Geburtsort der Vetorechte. Es wurde aufgezeigt, dass jene Zuordnung nicht singulär erfolgen kann, da die vielen Jahrhunderte unterschiedlichster römischer Entwicklung eine lupenreine Zuordnung erschweren. Dennoch gab es in Rom ein Recht, welches den Volkstribunen zuordenbar war, das „ius intercessionis". Die semantische Analyse machte deutlich, dass es sich dabei um ein Recht handelte, welches zumindest im Sprachgebrauch als Veto bezeichnet wurde. Noch als viel wichtiger stellte sich jedoch die Erkenntnis heraus, in welchem institutionellen Zusammenhang diese frühzeitlichen Vetorechte gebraucht wurden: Es waren Einspruchsmöglichkeiten einer außerhalb der Legislative stehenden Institution. Immer bezogen sie sich jedoch auf Akte der Gesetzgebung, also auf die abstrakt generellen Spielregeln, erlassen von einem Gesetzgebungsorgan, egal welche Position diesem in der konkreten Ausgestaltung auch immer zukam.

Der Umstand, dass durch die römischen Verfassungsentwicklungen weg von der Republik, hin zum Kaiserreich diese klare Aufgabenzuteilung verwischt wurde, kann als Menetekel für die folgenden Jahrhunderte gelten, in denen die tendenziell absolute Machtballung der europäischen Monarchen einen Vetogedanken unmöglich machten.

Erst mit dem Aufkeimen der Beteiligung weiterer gesellschaftlicher Interessegruppen an der Macht und damit der Gesetzgebung öffnete sich den Vetorechten erneut die Tür zur Partizipation an der staatlichen Normsetzung. Nur in diesem Bereich der staatlichen Normsetzung und nirgends sonst kann die rechtshistorische Analyse eine Verortung des Einsatzfeldes zulassen. Jede Ausweitung auf alles, was in bestimmter Art und Weise Einspruch bedeutet, mag einen gewissen

Verwandtschaftsgrad zu Vetorechten aufweisen, zu deren Kernfamilie gehören diese ‚Hybriden' jedoch nicht.

Die Liberalisierungstendenzen des Konstitutionalismus, die zwar auch in Deutschland revolutionäre Züge annahmen, waren im Wesentlichen gespeist aus den zahlreichen französischen Revolutionen. Die Protagonisten jener Zeit versuchten in vielerlei Hinsicht den Import des Verfassungswandels. In der Regel aber blieb dieser in den Kinderschuhen stecken, was insbesondere der fehlenden philosophischen Adaption geschuldet war. Dennoch konnten sich auch in Deutschland parlamentarische Strukturen sukzessive ausbreiten. Deren Einfluss war jedoch regelmäßig auf die pseudodemokratische Begleitung des weiterhin staatsleitenden Monarchen beschränkt.

Es zeigte sich daher auch, dass der ursprüngliche Gedanke, wie er dem römischen Interzessionsrecht entnommen werden konnte, nicht konsequent durchgehalten wurde. Insbesondere im Nachfolgersystem des Absolutismus, dem Konstitutionalismus, wurde jegliche monarchische Beteiligung an der Gesetzgebung als Veto bezeichnet. Diese Bezeichnung konnte als systematisch irreführend herausgearbeitet werden. Die monarchischen Mitentscheidungsrechte an der Gesetzgebung, die i.d.R. als gemeinsame Gesetzgebung mit den beiden Parlamentskammern deklariert wurden, waren letztlich nicht vielmehr als ein absolutes Letztentscheidungsrecht des Monarchen, dem damit weiterhin de facto die Gesetzgebung zustand. Dies als ein Vetorecht zu bezeichnen, stellte sich als systemtheoretisch zweifelhaft heraus. Dennoch wurden in den deutschen Fürstenländern derartige monarchische Normsetzungspartizipationen bis zur Novemberrevolution von 1918/19 als Vetorecht angesehen.

Auch wenn aufgrund der Reichseinheit nach der Bürgerlichen Revolution von 1848/49 sogar eine Reichsverfassung mit gegenüber den Fürstenländern fortschrittlicher konstitutioneller Beschränkung des monarchischen Staatsoberhauptes kreiert wurde, musste all deren demokratische Umkleidung, doch nur als Mantel für das fortwirkende monarchische Element herhalten. Die Vetorechte erweisen sich bei diesen Betrachtungen als eine Art Lackmustest für die Demokratisierungsfortschritte. Je stärker das monarchische Element in den unterschiedlichsten Formen fortwirkte, desto weniger notwendig waren exekutive Vetorechte. Denn faktisch blieb es ja beim bisherigen Zustand: Die monarchische Staatsleitung hatte wesentlichen Einfluss auf die Gesetzgebung, weil sie an dieser in den unterschiedlichsten, wenn auch mittlerweile verdeckten Formen, partizipierte. Diese Erkenntnis behielt auch für die kaiserliche Reichsverfassung ihre Gültigkeit ins Jahre 1918. Dennoch erlebten die Vetorechte auch schon in der Zeit vor der Novemberrevolution eine kleine Renaissance, die über eine Fehlzuordnung im Rahmen monarchischer Gesetzgebungsbeteiligungsrechte hinausging. Zumindest bei verfassungsrechtlichen Zweifeln sollte der Kaiser einem Gesetz die Ausfertigung und Verkündung autark verweigern können. Dass dies keine echte exekutive Einspruchsmöglichkeit war, sondern lediglich Aspekt des Verfassungsschutzes, darf nicht verdecken, dass das tribunizische Interzessionsrecht zumindest im Ansatz Wie-

derkehr fand. Jegliche darüber hinausgehenden Vetostrukturen existierten, der fehlenden Notwendigkeit geschuldet, nicht.

Je stärker jedoch das demokratische Element gegenüber dem monarchischen die Oberhand gewann, desto mehr kristallisierten sich in den deutschen Verfassungsstrukturen Vetorechte heraus, die tatsächlich qualitativ vergleichbar waren mit denen des „ius intercessionis". Hierfür bedurfte es jedoch der vollständigen Abkehr vom monarchischen Prinzip, wie es in der Weimarer Reichsverfassung zumindest ihrer Grundkonzeption nach vollzog wurde.

Folge dieses grundsätzlichen Verfassungswandels war nicht nur das Primat des Reichstags bei der Gesetzgebung, sondern auch der Wunsch, diesem gegenüber einen exekutiven Gegenpart zu installieren. Jene Zielstellung fand ihren Ausdruck vor allem im präsidialen Recht aus Art. 73 Abs. 1 Weimarer Reichsverfassung. Dem dort manifestierten exekutiven Einspruch kann aus heutiger Sicht ein tatsächlicher Vetocharakter bescheinigt werden. Ähnliche Rechte gab es auch für die Staatsregierungen in den Weimarer Ländern. Geschuldet waren sie vor allem der damaligen Vorstellung, die Rechte des Volkes gegenüber einem ‚Parlamentsabsolutismus' bewahren zu müssen. Insbesondere auf Bundesebene wurden sie daher dem volksdemokratisch legitimierten Reichspräsidenten übertragen. Eigentlich sollten damit die Mängel in der Repräsentativverfassung ausgeglichen werden. Das Gegenteil wurde jedoch erreicht. Die Vetorechte eigneten sich vielmehr, im Zusammenspiel mit den sonstigen inkohärenten Rechten der WRV, zum Aufbau einer Drohkulisse, die es ermöglichte, dass Volk gegen seine Vertretung auszuspielen.

Erstaunlicher Weise waren es also Momente reaktionärer Hommage und Reminiszenz, auf denen die Integration von Vetorechten in ein auf Demokratie ausgerichtetes Verfassungssystem fußte. Es handelt sich dabei um denselben Gedanken, auf dem die Vetorechte seit ihrer Wiederkehr im Konstitutionalismus fußten. Wesentliches Ziel war die Beschränkung des parlamentarischen Gebarens in Gesetzgebungsfragen. Für die Ausgestaltung in der WRV lässt sich jedoch überdies feststellen, dass der Vetoeinbau zumindest systemgerecht erfolgte, da nur die außerhalb der Gesetzgebung stehende Exekutive diese Rechte gegenüber den Normsetzungsbeschlüssen anwenden können sollte. Dies war, wie aufgezeigt, insbesondere in den konstitutionellen Fürstenländern noch verkannt wurden.

Vetorechte hatten also offensichtlich immer dann eine besonders gute Chance, stark und durchschlagskräftig zu sein, wenn es darum ging, die parlamentarische Macht einzuschränken. Ob nun aus dem Motiv heraus, dass man die parlamentarische Gesetzgebung gar nicht wollte oder weil es galt, diese einzuschränken, da sie zum Absoluten neigte. Die voranstehende historische Betrachtung eröffnet eine Reihe von Motivlagen pro Vetorecht für exekutive Staatsorgane, die sich in der Quintessenz in folgender Analyse zusammenfassen lassen:

Eine an sich zumindest auf dem Papier mit starken Legislativrechten ausgestattete Nationalrepräsentation in einem fortgeschrittenen Stadium des Parlamentarismus sollte im Bedarfsfall mittels Vetorechten durch die Exekutive in ihrem Normsetzungsgebaren eingehegt werden können.

Diesen Gedanken gilt es mitzunehmen in die Vetobetrachtungen des Verfassungsrechts grundgesetzlicher Ausprägung.

C. Definitorische Vetogrundsätze und deren Ausprägungen

Neben den historischen Wertungen der Vetoemanation können den diesbezüglichen Erörterungen darüber hinaus noch weitergehende Ergebnisse entnommen werden: Es offenbarten sich bei der rechtshistorischen Analyse, neben den verfassungspolitischen und verfassungsrechtlichen Strukturen der Vetorechte, auch Erkenntnisse über grundsätzliche Wesensmerkmale dieser Einsprüche, mit Hilfe derer Definitionsparameter festgelegt werden können.

Diese Einsichten gilt es im Folgenden herauszustellen, um hierüber weitergehende Analysen und Abstraktionen für die heutigen Strukturen des Grundgesetzes und der Verfassungen der Länder zu ermöglichen.

Dabei wird zu differenzieren sein zwischen der grundsätzlichen Natur, welche den Vetorechten innewohnt und ihren verschiedenen Ausprägungsarten.

I. Vetodefinition

Gerade der Umstand, dass der Begriff Veto für verschiedenartigste Unterminierungsmöglichkeiten herhalten musste und noch immer muss, macht es gleichsam notwendig wie schwierig eine allgemeingültige Vetodefinition zu finden. Dennoch sollte der Versuch hierzu nicht unterlassen werden, da neben dem populärwissenschaftlichen Wortgebrauch diese Begriffsverwendung auch in der heutigen Rechtswissenschaft eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielt. Dass das Themenfeld sich dabei allein nicht mit der Fragestellung eines Einspruchsrechts der fünf Vetomächte im Weltsicherheitsrat bewendet, wurde im bisherigen Verlauf dieser Forschungsarbeit schon herausgestellt. Gerade weil auch heute noch unterschiedlichste staatsrechtliche Zuordnungen zum Begriff Veto existieren ist eine allgemeingültige Darstellung dessen, was legitimer Weise als Veto bezeichnet werden darf, wünschenswert. Immerhin ließen sich durch eine solche Vetodefinition einige Problembereiche, mit denen das Staatsrecht der vergangenen Jahrhunderte zu kämpfen hatte und deren Auswirkungen noch bis in die heutigen Debatten spürbar sind, vermeiden oder zumindest ihre Problemschwere mindern. Eine Arbeit, die sich der substantiellen Herausarbeitung der Vetoaspekte im deutschen Verfassungssystem verschrieben hat, darf vor der Aufgabenstellung, derartige Parameter zu finden, nicht zurück schrecken. Die bis hierher vorgenommenen rechtshistorischen Betrachtungen und Einordnungen können für die Aufstellung einer Vetodefinition eine große Hilfe sein, da alle diejenigen Einspruchsrechte, denen der Vetostatus zuerkannt wurde, ihrem Wesen nach gleiche Grundmerkmale enthalten müssten. Diese gilt es zu benennen und mittels Abstrahierung hieraus eine Vetodefinition zu synthetisieren.

1. Zielbereich: Vetorechte als Aspekt der Gesetzgebung

Zunächst erscheint es als notwendig, die Vetorechte ihrem primären Einsatzfeld zuzuordnen. Auch wenn die Bezeichnungsverwendung vielgestaltig sein mag, so machen die historischen Betrachtungen in relativer Eindeutigkeit klar, dass die Frage der Vetorechte immer eine solche war, die eng mit dem Gesetzgebungsverfahren und seinem Ergebnis, dem Gesetz, im Zusammenhang standen. Seit Anbeginn der Verwendung eines Rechtes mit dem Namen ‚Veto' (nach der hier vertretenen Ansicht ist der Ausgangspunkt in der Verfassungswelt der Römischen Republik mit den Interzessionsrechten der Volkstribune zu finden) war der Einsatz auf die Unterminierung von Gesetzen ausgerichtet. Dies war der Überschneidungsansatz, der allen folgenden Stadien europäischer und deutscher Verfassungsentwicklung gemein war. Wann auch immer das Institutionengefüge den vetoartigen Einspruch zuließ, es war ein solcher dann gegen ein Gesetz gerichtet. Als wichtiges Wesensmerkmal der Vetorechte kann also zunächst ihr Zielbereich ausgemacht werden – *die Gesetzgebung*. Gegenstand der Untersuchung von Vetorechtsfragen muss also primär immer das Gesetzgebungsverfahren sein.

2. Organzuordnung: Exekutive Organnatur

Über die Zuordnung des Zielbereichs der Vetorechte hinaus, kann den rechtshistorischen Vetobetrachtungen eine Gleichartigkeit der für das Veto zuständigen Organen entnommen werden. Vetorechte sollten von ihrer ursprünglichen Konzeption her immer Einspruchsmöglichkeiten gegen ausuferndes und unliebsames legislatives Gebaren sein. Dieses wurde in den entsprechenden Anfängen der Römischen Republik damit begründet, dass die Interessen des Volkes gewahrt werden müssten und deren sakrosankte Vertreter gegen die Gesetze des römischen Adels intervenieren können sollten. Jener Grundansatz der Unterminierung blieb auch in den Zeiten der Wiederbelebung der Vetorechte erhalten, nur dass es nunmehr darum ging, ein Gesetz, welches entgegen der Auffassung des Monarchen durch die parlamentarischen Kammern betrieben wurde, verhindern zu können. Wenn man die verschiedenartigen Ausprägungen des Konstitutionalismus auf die Frage der Organzuweisung von Einsprüchen herunterbricht, so kann man mithin feststellen, dass der seiner absoluten Herrschaftsgewalt entledigte Monarch, ein Recht des letzten Einspruchs, eine Art Letztentscheidungsrecht, behalten sollte.

Die dabei zu findenden Fehlausprägungen, insbesondere in der Zuweisung der entsprechenden Bezeichnung als Veto, sind oben hinlänglich ausgeführt. Dennoch kann ein Grundaspekt eruiert werden: Es sollte immer ein monarchisches Recht sein, dass der Fürst oder König gegenüber der Legislative ausüben könnte. Dieser Monarch war in der Zeit des Konstitutionalismus stets als Chef der Exekutive

ausgeformt. Eine tiefenscharfe Zuordnung der Volkstribune zur Exekutive erscheint zwar schwierig, zumindest gehörten sie jedoch, nach heutigem Verständnis, nicht der Legislative oder der Rechtsprechung an. Im Rahmen einer negativen Definition kann ihr Aufgabenfeld daher durchaus als exekutiv beschrieben werden. Eine Organzuordnung der Vetorechte zur *Exekutive* erscheint mithin als die größte diesbezügliche Gemeinsamkeit.

3. Wirkweise: Abgrenzung negatives/positives Recht

Ein weiterer Aspekt, der sich insbesondere unter Betrachtung der konstitutionellen Problembereiche offenbart, ist die Frage nach der grundsätzlichen Wirkungsweise der Vetorechte. Gerade die Abgrenzungsschwierigkeiten des konstitutionellen Staatsrechts machen deutlich, wo ein wichtiger Definitionseckpfeiler aufgestellt werden sollte. Es ist die Beantwortung des Grundcharakters der Vetorechte.
Insbesondere die Probleme, welche mit dem Begriff der Sanktion einhergingen und bis heute nicht in Gänze beseitigt sind, ließen sich vermeiden, wenn man klar herausstellen würde, dass die Letztentscheidung des exekutiven Monarchen im Gesetzgebungsprozess letztlich nur ein partizipierender Akt war. Diese Teilnahme als Aspekt der Gesetzgebung oder gar die Inhaberschaft der solchen, wie sie im deutschen Länderkonstitutionalismus die Regel war, bedeuten nichts anderes, als die Vollendung und Erfüllung der gesetzgebenden Gewalt. Durch diese Sanktion wird das Gesetz überhaupt erst erschaffen.

Davon jedoch strikt zu trennen ist die Frage des Vetos. Eine Vermischung beider Rechte, was, wie aufgezeigt wurde, eher die Regel als die Ausnahme war und ist, bedeutet jedoch nichts weniger als die Verkennung des Grundcharakters, der die Vetorechte seit ihrer römischen Geburtsstunde kennzeichnete.

Die Volkstribunen im Gesetzgebungsprozess des Römischen Reiches waren keine Teilnehmer am Gesetzgebungsverfahren; ihnen stand auch niemals die Gesetzgebungsgewalt zu. Ihre Möglichkeiten der Gesetzesunterminierung hatten nicht den Charakter einer Bestätigung oder Sanktionierung, sondern es waren Einspruchsrechte. Es ging darum, mittels dieser das Zustandekommen eines römischen Gesetzes zu verhindern. Das „ius intercedendi" war kein Bestätigungsrecht, welches als Existenznotwendigkeit für das Gesetz von Nöten war, sondern es war ein außerordentliches Verhinderungsrecht. Es war mithin negativer Natur.
Hingegen hinter dem konstitutionellen Begriff „Le roy le veut" verbirgt sich die grundsätzliche Zustimmungsnotwendigkeit zum Zustandekommen des Gesetzes. Damit kann die monarchische Verweigerungsformel „Le roy s'avisera" nicht gleicher Natur wie die römischen Interzessionsrechte gewesen sein. Denn sie stellte letztlich nur die Vorenthaltung der Zustimmung dar. Die sich dahinter verbergende Sanktion war somit ein positives Recht, welches auch verweigert werden konn-

te, da es keinen Automatismus darstellte.[534] Dies ist jedoch, wie aufgezeigt, nicht mit der negativen Natur des römischen „ius intercessionis“ vergleichbar. Das Interzessionsrecht der Volkstribunen beschränkte sich auf das Verneinen. Das von der Geschichtswissenschaft gern bemühte Veto des Volkstribunen Gracchus gegen das sog. ‚Ackergesetz‘ war kein Akt der verweigerten Zustimmung. Es wurde dem fraglichen ‚Ackergesetz‘ nicht das Plazet vorenthalten. Die Tribunen hatten gar keine diesbezüglichen Mitwirkungs- und Zustimmungsrechte. Sie waren ihrer Natur nach maßgeblich auf die Destruktion von als falsch erachteten Beschlüssen beschränkt. Dieses Recht des Verneinens muss jedoch letztlich als negativ definiert werden.

Insofern man der Auffassung folgt, dass jene tribunizischen Rechte die Vorbilder aller Vetos sind, muss man konsequenter Weise als weiteres Wesensmerkmal der Vetorechte herausstellen, dass es sich stetig um ein *negatives Recht* der Verhinderung handeln muss. Hingegen nur verweigerte Zustimmungen, können systemkonformer Art und Weise nicht als Veto gewertet werden.

Das Objekt des mit negativer Wirkung bedachten Vetos, nämlich das Gesetz, ist eigentlich schon entstanden. Es würde somit auch ohne das Veto in Wirksamkeit erwachsen. Nur die Einlegung des unterminierenden Vetos hindert es daran, schiebt dieses zumindest auf, bzw. ordnet die Letztentscheidung einer anderen Instanz zu.

4. Wirkrichtung: Abgrenzung externes/internes Recht

Aus jenem Aspekt der negativen Verhinderung lässt sich ein weiteres wesensrelevantes Merkmal erschließen: Die Wirkrichtung der Vetorechte. Neben der soeben dargestellten Wirkungsweise stellt somit die Frage nach der Richtung jener Wirkung einen weiteren essentiellen Bestandteil der Vetodefinition dar.

Jene Wirkrichtung lässt sich am besten anhand der Art und Weise der Vetowirkung herausstellen: Wenn die zugrunde gelegte Annahme des negativen Verhinderungscharakters der Vetorechte fortgedacht wird, können diese Rechte keine solchen sein, die inmitten des Gesetzgebungsprozesses Anwendung finden. Sollte der Vetoberechtigte ein Recht dazu haben, das Ergebnis des Legislativaktes zu sabotieren, dann wäre es widersprüchlich, wenn er selbst einen Teil dieses Gesetzgebungsverfahrens darstellen würde. Um Komponente des Legislativaktes zu sein,

---

534 Es lässt sich im Schrifttum zum Konstitutionalismus dennoch zahlreich die Zuweisung des Vetos hin zum Bereich der Zustimmungsrechte des Monarchen im Gesetzgebungsprozess finden. Dieser Ansatz wurde mit einer mehrfach verdrehten Argumentation untermauert: Dem Monarchen stände i.S. Montesquieus das Recht zum »pouvoir d‘ empêcher« zu und in der Zustimmung des Königs zum Gesetz wurde dann gleichsam die Erklärung gelesen von dem Hemmungsrecht in Form des Vetos keinen Gebrauch machen zu wollen. Fast sämtliche namhafte Autoren des konstitutionellen Staatsrechts folgten dieser Sichtweise. In Anlehnung an *R v. Mohl* lässt sich hierzu sagen: Eine solche Übereinstimmung mag freilich bedenklich machen in Betreff der Aufstellung einer entgegen gesetzten Meinung; allein entscheidend ist die Stimmgewalt der Gegenposition noch nicht.

müssten ihm irgendwelche Beteiligungsrechte an diesem zustehen, so wie dies bei der Sanktionskonstellation der Fall ist. Es wurde oben aufgezeigt, dass die Sanktion als Ausdruck der Inhaberschaft der Gesetzgebungsgewalt oder zumindest von Teilen dieser unvereinbar ist mit der Zuordnung zu den Vetorechten, da das aktive Mit- oder Letztentscheidungsrecht nicht umgedeutet werden kann zu einem Vetorecht.

In den Fällen, in denen die betrachteten Verfassungen dieses Merkmal der negativen exekutiven Unterminierung erfüllten und daher Vetoaspekte eruiert werden konnten, hatten die ‚Neinsager' dann aber stetig eines gemeinsam: Sie waren nicht Bestandteile des Gesetzgebungsprozesses, dessen Ergebnis sie sabotieren wollten, sondern von diesem verschieden; sie standen außerhalb. Vetorechtsinhaber können letztlich also nur Externe sein. Sobald ihre Mitwirkung im Gesetzgebungsprozess notwendig ist, sind sie positive Teilnehmer des solchen und somit Interne. Es erscheint denkunlogisch, dass diese dann gleichsam ein Vetorecht haben könnten. Demzufolge kann auch die erforderliche aber verweigerte Mitwirkung eines Exekutivorgans nicht als Vetorecht verstanden werden.

Als ein weiteres Merkmal der Vetorechte gilt es somit hervor zu streichen, dass deren Träger außerhalb der Gesetzgebung stehen muss, also eine vom Legislativakt *externe* Positionierung inne hat.

5. Zielobjekt: entstandenes Gesetz

Nunmehr soll im Rahmen der Vetoparameterfestlegung noch auf eine Inkonsistenz aufmerksam gemacht werden, die durch systematische Unsauberkeit entstehen kann. Eine in weiten Teilen fortschrittliche und brauchbare Analyse, die *Hans Schade* zu den Vetorechten in der Weimarer Zeit erstellte und die in dieser Abhandlung zahlreich Zitierung und Reflektion erfuhr, beinhaltet doch einen wesentlichen Irrtum. Diesen gilt es zu benennen, da er die Vetoeinordnung ein Stück weit in die Irre führt. So schreibt *Schade* zum vom Reichspräsidenten nicht ausgefertigten „Duellgesetz“:

„…Der Fall ist im Zusammenhang der vorliegenden Untersuchungen deshalb besonders interessant, weil er zeigt, daß der Reichspräsident tatsächlich in der Lage ist, die Ausfertigung eines Gesetzes zu verweigern, weil er Bedenken gegen dessen Verfassungsmäßigkeit hat – ähnlich wie es Laband für den Kaiser nachgewiesen hat. Dennoch liegt materiellrechtlich ein Vetorecht nicht vor, da dieses begrifflich nur gegenüber einem gültigen Gesetzgebungsbeschluß geltend gemacht werden kann, ein solcher aber bei der Verweigerung der Ausfertigung, sofern diese berechtigt ist, nicht vorliegt. …“[535]

[535] Schade, Das Vetorecht in der Gesetzgebung, Diss. Jur. Halle 1929, S. 48.

Vollkommen zu Recht stellt *Schade* zwar fest, dass das Gesetz schon gültig beschlossen sein muss, wenn im tribunizischen Sinne dagegen interzediert werden soll. Das Zielobjekt eines Vetos kann nur ein *beschlossenes Gesetz* sein. Insoweit kann diese Voraussetzung als letzter Definitionsparameter für die Vetorechte herausgearbeitet werden. Dennoch ist die Schlussfolgerung, dass die Ausfertigungsverweigerung des Reichspräsidenten kein Veto sein kann, inhaltlich abwegig und, wie oben unter B.III.2.a.aa. bereits dargestellt, ein Zirkelschluss. Die Weimarer Reichsverfassung übertrug neben dem Reichstag keinem weiteren Reichsorgan die Beschlussgewalt über die Gesetzgebung. Wenn man den althergebrachten Begriff der Sanktion verwenden wollte, dann war der Gesetzesbeschluss des Reichstags gleichsam die Sanktion im regelmäßigen Verlauf der Gesetzgebung außerhalb der Referenden. Alles was dann noch an Unterminierungsmöglichkeiten existierte, konnte zwar diesen Beschluss obsolet machen, aber nicht die einmal durch den Reichstag vollzogene Gesetzesentstehung an sich ausmerzen.

Wenn man die Wirksamkeitsbegriffe des privaten Rechtsgeschäfts zugrunde legen würde, wäre das Gesetz im Falle der Nichtausfertigung insoweit zwar ex nunc unwirksam/nichtig, aber dennoch auch weiterhin ex tunc als tatsächlich entstanden anzusehen. Allein die Wirkung in die Zukunft würde durch die verweigerte Ausfertigung verhindert. Das Gesetz an sich wäre durch den rechtskräftigen Beschluss des Parlaments entstanden, ohne dass der Reichspräsident daran hätte etwas ändern können. Gleiches galt für die Einspruchseinlegung nach Art. 73 Abs. 1 WRV. Auch hier konnte der Reichspräsident nur gegen das an sich schon entstandene Reichstagsgesetz Einspruch erheben und damit dessen künftiges Schicksal durch das Volk bestimmen lassen. Was er diesem vorlegte, war jedoch schon Gesetz kraft parlamentarischen Beschlusses, wenn auch aufgrund fehlender Ausfertigung und Verkündung noch nicht in rechtlicher Wirksamkeit erwachsen. Allein das Volk war mit der Macht ausgestattet, dem Gesetz die Kraft der Existenz zu nehmen. Dies ist auch systemlogisch, da der Reichstag seine Macht, rechtskräftig Gesetze zu beschließen, von eben diesem Volk genau zu diesem Zwecke verliehen bekam.

Es handelt sich also um einen Irrtum, wenn Schade die Vetoqualität der Ausfertigungsverweigerung allein deshalb verweigern will, weil noch kein gültiger Gesetzesbeschluss vorläge. Mit Beschluss des Reichstags war auch ein gültiges Gesetz entstanden, gegen das jenes verfassungsrechtlich zu begründende Veto eingelegt werden konnte.

Aus der Aussage Schades lässt sich dennoch brauchbarer Weise ein weiteres Vetomerkmal entnehmen. Das Zielobjekt eines solchen, muss ein *wirksam entstandenes Gesetz*, zumindest i.S.e. rechtskräftigen Gesetzesbeschlusses, sein.

6. Definitionsformulierung

Unter Zugrundelegung der eruierten Aspekte lässt sich das **Recht zum Veto** wie folgt definieren:

Der Einspruch mittels VETO ist das Recht einer exekutiven Instanz, gegen ein bereits wirksam entstandenes Gesetz aus von der Legislative separierter externer Position in Form eines negativen Verneinens vorgehen zu dürfen.

II. Vetoarten

Neben etlichen Einspruchs- und Teilnahmerechten, denen die Vetoqualität abgesprochen wurde, konnten die Vetobetrachtungen auch Einspruchsrechte aufzeigen, die in rechtshistorisch legitimer Weise als Vetorechte bezeichnet werden dürfen. Anhand dieser wurden vorstehend allgemeingültige Definitionsmerkmale für die Vetorechte herausgearbeitet. Darüber hinaus konnte bei jenen Vetofunden noch ein weiterer wesentlicher Aspekt offengelegt werden. Es ist die Intensität, Tiefenschärfe und Wirkrichtung, die mit der jeweiligen Vetorechtsausübung einhergeht. Insbesondere wurde bei den Betrachtungen zu den Vetoaspekten auf der Länderebene zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung ersichtlich, dass Vetorechte nicht in stetig gleicher Art und Weise wirken, sondern in ihrer Dimension äußerst verschiedenartig sein können und dabei tendenziell auch nur in kooperativen Verfahren Anwendung finden.

Dabei kristallisierten sich drei Vetoarten heraus, die, um ihre Funktionsweise zu belegen, schon in den jeweiligen konkreten Betrachtungen relativ deutlich namentlich benannt wurden. Insbesondere die diesbezüglichen Vorgaben durch die konstitutionelle Staatsrechtslehre machen es aus heutiger Sicht nicht mehr erforderlich neuartige Benennungen vorzunehmen. Es kann an dieser Stelle als vollkommen hinreichend angesehen werden, eine Systematisierung der drei immer wieder vorkommenden Hauptvetospielarten, basierend auf einer kurzen semantischen Exegese, vorzunehmen.

1. Absolute Vetorechte

Auch wenn die hier angestellten Forschungen keine vollkommen offensichtlichen *absoluten*[536] Vetorechte offenbaren konnten, so macht es doch Sinn, auch dieses, insbesondere zur Abgrenzung zu den weiteren Spielarten der Vetos, näher zu

[536] Zur näheren wortexegetische Einordnung von „absolut" sei verwiesen auf: Ritter, Historisches Wörterbuch der Philosophie Bd. I, S. 12 ff: *„…Das Wort »absolut« mit seinen zahlreichen Wortverbindungen und dessen Substantivierung gehört zu den großen metaphysischen, theologischen und gnoseologischen Grundbegriffen der Philosophie seit ihren Anfängen. […] »Absolute« bzw. »absolutus« wird im klassischen Latein als Gegenbegriff zu »relative« und »relativus« gebraucht, hierbei ist »absolute« weitgehend synonym mit »perfecte« und »plene«, so bei Cicero und Seneca. Q. Cornificus bestimmt »absolutus« als etwas, das von nichts anderem abhängt: »absoluta est quom id ipsum quod factum est, ut aliud nihil foris adsumatur, recte factum esse dicemus.« …"*;
Bei Cicero lässt sich in einem frühen literarischen Nachweis die Wirkungsweise des Wortes „absolut" finden: *„…-cum igitur hoc sit extremum, congruenter naturae convenienteque vivere, necessario sequitur omnes sapientes semper feliciter, absolute, fortunate vivere, nulla re impediri, nulla prohiberi nulla egere. – da nun das Äußerste dies ist, in Übereinstimmung und Harmonie mit der Natur zu leben, so folgt daraus notwendig, dass alle Weisen stets glücklich, unabhängig und glückgesegnet leben, durch nichts gestört, durch nichts gehindert werden und an nichts Mangel leiden. …"* – Aus: Cicero, De finibus bonorum et malorum 3. Buch, in: Gigon/Straume-Zimmermann, Über die Ziele des menschlichen Handelns, S. 198;
In diesem Sinne meint „absolut" also: *auf vollkommene Art, auf bestimmte in sich abgeschlossene Weise* – Vgl. Klotz, Handwörterbuch der Lateinischen Sprache I. Band, S. 39.

beleuchten. Im Sinne der hier zugrunde gelegten Vetodefinition gilt es die Wirkung des absoluten Vetos wie folgt zu beschreiben:

Durch den Einsatz des absoluten Vetos kann das angegriffene Gesetz nicht in Wirksamkeit erwachsen, mithin wird der Gesetzesbeschluss obsolet. Als Ergebnis erfolgt die vollständige Beseitigung des Anspruchs, in Rechtswirksamkeit erwachsen zu dürfen, den ein demokratisches Gesetz durch dessen parlamentarischen Beschluss erlangt. Gegen diesen exekutiven Einspruch gibt es kein Recht des Widerspruchs oder des Ausgleichs, seine Wirkungen sind unüberwindbar.

Unmittelbare Folge des absoluten Vetos ist also, dass die Exekutive in autarker Entscheidung über das Schicksal eines beschlossenen Parlamentsgesetzes bestimmen kann. Die Legislative hat diesen exekutiven Einspruch hinzunehmen, es sind ihr keinerlei Mittel zur Rettung des Gesetzes an die Hand gegeben. Folge des absoluten Einspruchs ist nicht lediglich eine Hemmung, sondern die unüberwindliche Vernichtung des interzedierten Gesetzesbeschlusses. Weder das Parlament selber noch eine andere Instanz können diesen Einspruch heilen.

Die obigen rechtshistorischen Einordnungen haben gezeigt, dass hiervon jedoch strikt die positiven Mitwirkungsrechte der Monarchen am Gesetzgebungsprozess zu trennen sind. Eine autonome Teilnahme am Legislativverfahren, basierend auf der Zuweisung der Gesetzgebungsgewalt zur Krone, oktroyiert dem Gesetz zwar in vollständiger Art und Weise den monarchischen Willen auf, ist aber ein Aspekt der Partizipation und nicht der Destruktion. Daher sind die damit einhergehenden absoluten Auswirkungen für die Vetofrage bedeutungslos. Derartige monarchische Beteiligungsrechte stellen keine absoluten Vetos dar.

Als ein Veto mit absoluter Einspruchsnatur kann nur ein Recht der Exekutive gelten, welches von dieser autark gegen ein Parlamentsgesetz eingesetzt werden könnte und mit diesem Veto das Gesetz bedingungslos seiner Existenzberechtigung beraubt wäre. Derartige Vetorechte sind in ihrer Wirkung auf eine vollständige und unüberwindliche Vernichtung des Gesetzes ausgerichtet und der exekutive Wille zur Verneinung des parlamentarischen Gesetzes würde sich ohne weitere Vollstreckungsnotwendigkeiten entfalten können.

Die entsprechenden Forschungen in der rechtshistorischen Verfassungswelt haben zwar keine unbedingten absoluten Rechte offenbaren können. Dennoch wurde das Recht der autarken Ausfertigungsverweigerung aufgetan, die sowohl dem Kaiser in der Bismarckschen Reichsverfassung zur Verfügung standen, als auch der Weimarer Reichspräsident. Art. 17 RV 1871 und Art. 70 WRV waren zwar verfassungsrechtlich bedingte Vetos. In seiner Bedingtheit dann aber auch absolut, da es keine Instanz gab, die dieses Veto hätte aufheben oder abmildern mildern können.

2. Suspensive Vetorechte

Die bisherigen systematischen und strukturellen Einordnungen konnten zwar in den Verfassungssystemen der Neuzeit nur ansatzweise Vetoausprägungen in absoluter Ausformung nachweisen, dennoch zeigte sich, insbesondere für die Zeit des Konstitutionalismus, eine Vetoart, die eine zwar schwächere aber dennoch nicht unbrauchbare Vetoalternative darstellte. Es sind die *suspensiven*[537] Vetorechte, die insbesondere in den ersten französischen Nachrevolutionsverfassungen, aber auch im deutschen Paulskirchenentwurf Platz griffen. Desgleichen sahen die Verfassungen einiger Weimarer Reichsländer teilweise Einspruchsrechte vor, die als suspensiv bezeichnet werden konnten. Zur näheren Ausgestaltung dieser einzelnen Verfassungsvariationen sei auf entsprechende Ausführungen verwiesen, die diesbezüglich unter B.III.2.b.bb. zu finden sind.

In allen diesen Verfassungen war einer exekutiven Instanz, in der Regel dem Monarchen als Staatsoberhaupt oder in den Weimarer Ländern der jeweiligen Staatsregierung, die Möglichkeit eingeräumt, gegen ein Gesetz ihr Veto einzulegen, wodurch dieses in seiner Wirksamkeitsentfaltung zunächst gehemmt wurde. Anders als beim absoluten Veto war mit der Einlegung des suspensiven Einspruchs jedoch nicht das Schicksal des Gesetzes in unüberwindbarer Art und Weise besiegelt, sondern der entsprechende Einsatz erzeugte zunächst nur Verzögerung.

Durch das exekutiv eingelegte suspensive Veto scheitert das Gesetz nicht per se, sondern es wird in seiner Wirksamkeit gehemmt. Die zunächst ausgesetzte Gesetzeskraft kann es durch den erneuten Beschluss des Gesetzgebungsorgans zurückerlangen. Der wiederholte Beschluss mittels gleichen oder erhöhten Quorums im Parlament verhilft dem gehemmten Gesetz dazu, in voller Kraft wieder erblühen zu können. Ein dauerhaftes Verfehlen des Wiederholungsquorums kann die Natur des Vetos in die eines Absoluten verwandeln.

Insbesondere letzter Aspekt stellt den speziell unter politischen Gesichtspunkten neuralgischen Punkt der suspensiven Vetos dar. Obwohl die jeweilige Verfassung der Exekutive eigentlich nur die Möglichkeit der Gesetzesverzögerung an die Hand gibt, kann dennoch der Erfolg absoluter Destruktion eintreten. Für die Betrachtungen der Zukunft der Vetorechte erscheint dies als ein erhaltenswerter Gedanke, den es an entsprechender Stelle im Kapitel F.I. wieder aufzugreifen gilt.

---

[537] Zur näheren wortexegetische Einordnung von *„suspensiv"* sei verwiesen auf: Klotz, Handwörterbuch der Lateinischen Sprache II. Band, S. 1523: von »suspendo/suspendere/suspensum« *„einhalten, hemmen, aufhalten, unterbrechen, zum Stehen bringen"*; ebenso, *Georges*, Ausführliches Lateinisch-Deutsches Handwörterbuch, S. 2978; *Köbler*, Juristisches Wörterbuch, S. 477 – *„aufschiebend"*. Für den „Suspensiveffekt" *„Hinausschieben der formellen Rechtskraft"*;
Bei Livius findet sich folgende Quelltextstelle zur Wirkweise von *„suspensiv"*: *„…Movit aliquantum oratio regis legatos. Itaque medio responso rem suspenderunt: … – Die Rede des Königs beeindruckte die Gesandten sehr. Deshalb ließen sie die Sache in der Schwebe und gaben eine hinhaltende Antwort. …"*.

3. Devolutive Vetorechte

Aus den historischen Herleitungen konnte eine weitere Vetoart herauskristallisiert werden, die zwar die Einlegung des Vetos systemkonform der Exekutive zuweist, anders als beim absoluten Veto ihr jedoch nicht die Letztentscheidung über das Gesetzesschicksal überlässt. Dabei haben diese Vetos jedoch auch nicht nur hemmende Wirkung, was sie wiederum von suspensiven Vetorechten unterscheidet. Es handelt sich um die sog. *devolutiven*[538] Vetorechte.

Deren Wirkung ist vielschichtiger und nicht allein zwischen den Vetoparteien Exekutive und Legislative auflösbar. Während beim suspensiven Veto die Legislative erneut beraten kann und ihren vormaligen Gesetzesbeschluss bestätigen, wird sie bei der Einlegung eines devolutiven Vetos von der Bestimmung des weiteren Gesetzesschicksals ausgeschlossen. Es findet keinerlei Kontakt des Gesetzes mit seinem Beschlussorgan statt, sondern mit Einlegung des devolutiven Einspruchs obliegt die Entscheidung über die Gesetzeswirksamkeit einer anderen Instanz. Bei der aufgefundenen Ausgestaltung eines devolutiven Vetos in der Weimarer Republik (Art. 73 Abs. 1 WRV) war nach dem Einspruch des Reichspräsidenten das Volk diejenige Entscheidungsinstanz, die über das weitere Gesetzesschicksal entschied.

Als wesentliches Merkmal der devolutiven Vetorechte kann die zunächst eintretende Hemmung des Wirksamwerdens des beschlossenen Gesetzes benannt werden. Inwieweit die vorübergehende Hinderung in eine dauerhafte Destruktion des Gesetzes übergeht, obliegt allein der Entscheidung einer von dem konkreten Recht benannten Instanz, welche jedoch von der Legislative und der Exekutive verschieden ist,.

Somit enthält also ebenso wie das suspensive Vetorecht, auch das devolutive die mittelbare Drohkulisse in einen absoluten Einspruch umzuschlagen.

4. Gesamtschau der Vetoarten

In der Gesamtschau kann beim Vergleich der drei Vetoarten festgestellt werden: Auch wenn sich alle in ihrer konkreten Ausformung voneinander unterscheiden und grundsätzlich verschiedenartige Handhabungsvariationen aufweisen, so ist ihnen allen doch eines gemeinsam – Der Einspruch der Exekutive beinhaltet auch

538 Zur näheren wortexegetische Einordnung von „devolutiv" sei verwiesen auf: Köbler, Juristisches Wörterbuch, S. 113 „(Abwälzung, Eintritt) ist der Übergang eines Rechts von einer Person auf eine andere durch Abwälzung bzw. Eintritt";
Zum Devolutiveffekt – Creifelds, Rechtswörterbuch, S. 312: *„Devolutiveffekt ist die einem Rechtsmittel eigene Wirkung, dass ein Rechtsstreit oder sonstiges gesetzlich geordnetes Verfahren in der höheren Instanz anhängig wird."*;
Ursprung: *„devotus – sich hingeben"* Vgl. *Kluge*, Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, S. 175.

bei suspensiver oder devolutiver Ausformung das Potential in absoluter Form den Gesetzesbeschluss zu vernichten. Daher kann man die Vetos mit suspensiver und devolutiver Natur durchaus als Unterarten des absoluten Vetos bezeichnen. Diese Sichtweise mag neu sein und mit dem Wortlaut des jeweiligen Rechts auf den ersten Blick nur schwerlich zu vereinbaren. Bei genauerer verfassungspolitischer Bewertung offenbart sich jedoch der drohende absolute Charakter, der nur hinter der Fassade tendenzieller Überwindbarkeit zurücktritt.

D.Vetos im aktuellen deutschen Verfassungssystem

Die bisherigen Erörterungen und Analysen haben als Ergebnis offenbart, dass Vetorechte weit mehr sind als nur die Einspruchsrechte der fünf ständigen Mitglieder im Weltsicherheitsrat der Vereinten Nationen. Eine lange Historie bis in die Römische Verfassungswelt ließ sich eruieren. Trotz häufigen Verschollenseins wurden ihre Einsatzmöglichkeiten immer dann besonders wertgeschätzt, wenn es galt einer sich in der Defensive wähnenden oder befindlichen Instanz Einspruchsmöglichkeiten gegen die Beschlüsse einer originär mit dem Aufgabenfeld der Gesetzgebung[539] betrauten Institution zu bewahren oder zu eröffnen.

Anhand der im historischen Kontext eruierten Parameter des Vetowesens soll nun im Folgenden eine Analyse des Verfassungsrechts unserer Tage Auskunft darüber geben, inwieweit die Vetorechte auch heute noch lebendige Bestandteile der Verfassungswirklichkeit sind. Zum einen wird es darum gehen, deskriptiv vermeintliche Vetofundstellen aufzuzeigen, um dann in einem zweiten Schritt diese möglichen Vetoansatzpunkte, welche das Grundgesetz und die unter seinem Regime stehenden Länderverfassungen aufweisen, auf ihre tatsächliche Vetoqualität hin zu untersuchen.

---

[539] Obwohl die Begriffe ‚Gesetz' und ‚Gesetzgebung' als das zentrale Einsatzfeld der Vetorechte anzusehen sind, wurde in den bisherigen maßgeblich historischen Betrachtungen der Vetorechte bewusst auf eine nähere Definition und Eingrenzung verzichtet. Diese Vorgehensweise findet seine Begründung darin, dass eine allumfängliche Befassung mit dem „weiten Feld" des Gesetzesbegriffes und der diesbezüglichen Kreationsverfahren für eine eingegrenzte Begutachtung der Vetofragestellung wesentlich zu weit führend wäre und zudem für diesen Forschungsbereich auch keine befruchtenden Ansätze böte. Folglich wurde und wird auf eine fundierte Exegese verzichtet. Es sei daher für nähere rechtshistorische und definitorische Betrachtungen der Begriffe ‚Gesetz' und ‚Gesetzgebung' verwiesen auf die umfassenden Analysen und Darstellungen bei: Chr. Starck, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes, Baden-Baden 1970; Schulze-Fielitz, Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, Berlin 1988; E. Bülow, Gesetzgebung (§30), in: Handbuch des Verfassungsrechts, S. 1459 ff.

Über den rechtwissenschaftlichen Horizont hinaus eröffnet sich für den Gesetzesbegriff zudem eine raumgreifende (rechts)-soziologische Betrachtungswelt, welche mit den Darstellungen von H. Quaritsch, in: Das parlamentslose Parlamentsgesetz, S. 30 angerissen sein sollen: „*…Im modernen Staat ist das Gesetz nicht mehr Kodifikation existenter, geübter, bislang ungeschriebener Verhaltensregeln, nicht Aufzeichnung von Weistümern, sondern rational steuernder Daseins-Regulator, intendiert von den politischen Vorstellungen der aktiven und herrschenden Gruppen, die anhand ihrer eigenen Sozialmodelle Gut und Böse, Richtig und Falsch der möglichen Entscheidung befinden wollen, sei es über die Regierungsvorlage, sei es über die parlamentarische Eigeninitiative. Neben diese soziologische Komponente des Gesetzes und durch sie ausgelöst tritt die rechtsstaatliche Verfassungsforderung nach dem Gesetz als Grundlage und Schranke staatlicher Einwirkungen auf das Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Die Gesetzgebung wird zur primären Funktion der Staatsgewalt, der Staat wird ‚Gesetzgebungsstaat'. …*".

I. Vetoansatzpunkte im Grundgesetz

1. Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten – Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG

„…Eigentlich ein unmögliches Staatsamt, wie es das Grundgesetz dem Bundespräsidenten zuschneidet: dem Protokoll nach das höchste, ist es das ärmste der Kompetenzausstattung nach. Der Bundespräsident vertritt eine Macht, an deren Ausübung er nicht teilhat. Er ratifiziert, was andere entschieden haben. Soweit er anordnen und verfügen darf, wird er der politischen Verantwortung enthoben durch Gegenzeichnung eines Regierungsmitglieds. Sein Tun ist im wesentlichen Reden, Zuhören, Empfangen, Dabeisein – was jedermann auch kann; nur geschieht es hier in der Aura der Öffentlichkeit, unter staatsamtlichem Nimbus. Im verfassungsstaatlichen Schauspiel ist die Anwesenheit eines Präsidenten vorgesehen; doch der Autor hat versäumt, für die Rolle den Text zu schreiben. …“[540]

Der Verfassungsrechtler *Josef Isensee*, ein ausgewiesener Kenner der bundespräsidialen Materie, zieht in dem soeben zitierten Beitrag eine vernichtende Bilanz des obersten Bundesorgans Bundespräsident. Seine Ausführungen zugrunde legend, wohnt dem Amt des heutigen Bundespräsidenten keine relevante Macht inne, die unter pekuniären Gesichtspunkten seine Existenz begründen könnte.[541] Es ist

---

540 Isensee, Braucht die Republik einen Präsidenten?, NJW 1994, 1329 (1329). Als weitergehende Analyse legt der Autor zur Stellung des Bundespräsidenten dar: *„…Der Bonner Verfassungsgeber ist in seiner Absage an die Weimarer Präsidialdemokratie - Hindenburg-Syndrom - sehr weit darin gegangen, dem Bundespräsidenten vorzuenthalten, was vormals dem Reichspräsidenten als Prärogative zukam. Die Machtbalance hat sich deshalb im Bonner System verschoben zugunsten des Bundestages, des Bundeskanzlers, nicht zuletzt zugunsten des BVerfG. Angesichts der Kompetenzdezimierung erhebt sich die Frage nach dem verbliebenen Sinn des Staatsorgans. Was sich im Kontext einer Präsidialdemokratie amerikanischen, französischen, rußländischen oder auch deutsch-weimarischen Zuschnitts von selbst versteht – hier wird es Problem, ob es eines Präsidenten überhaupt noch bedarf. 16 von den 17 heute in Deutschland geltenden Verfassungen halten einen Präsidenten für überflüssig, und zwar alle Landesverfassungen, obwohl sie, homogen der gesamtstaatlichen Verfassung, ansonsten ihre Organisationsstrukturen denen des Bundes weitgehend angeglichen haben. Kein Land hat bisher ob seiner staatsorganisatorischen Abstinenz unter Entzugserscheinungen gelitten. Die Ministerpräsidenten, zuweilen auch die Landtagspräsidenten, übernehmen gern auch den landesväterlichen Part. Bei den Vorberatungen einer Bundesverfassung im Herrenchiemseer Konvent focht eine Minderheit dafür, statt eines Bundespräsidenten ein Dreier-Kollegium, bestehend aus dem Bundeskanzler, dem Bundestags- und dem Bundesratspräsidenten, vorzusehen, und zwar nicht zuletzt aus den grundsätzlichen Erwägungen, daß der Gedanke des pouvoir neutre überholt und daß es konstruktiv besser sei, die Dynamik des Staatslebens in der obersten Spitze in einem Kollegium zum Ausdruck zu bringen, das sich durch die Funktionen, die seine Mitglieder hauptamtlich zu vertreten hätten, selbst kontrolliere. Die Diskrepanz zwischen Rang und Handlungsbefugnis des Präsidentenamtes bereitet dem Verfassungsjuristen Schwierigkeiten, weil es sich mit den Funktionalitäts- und Rationalitätsrastern des verfassungsstaatlichen Systems nicht fassen läßt. Selbst hartgesottene Positivisten entdecken hier in sich eine hegelianische Ader oder zumindest ein smendianisches Äderchen, machen aus der Kompetenznot eine Integrationstugend, dekorieren den republikanischen Präsidenten mit dem konstitutionell-monarchischen Attribut des pouvoir neutre, entrücken das „Staatsoberhaupt“ der politischen Zwietracht und dem Gezänk der Parteien hin zu den lichten Höhen, wo die Einheit des Staates wallt und waltet, weisen ihm als Kompensation des Mangels an konkreten Zuständigkeiten die Zuständigkeit für das Abstrakte und Ganze zu, für das Gemeinwohl, und raunen von Repräsentation. Doch die Kompensationstheorien denken zu hoch vom höchsten und zu niedrig von den regulären Staatsämtern. …“*

541 Entsprechend auch die gängige politologische Analyse. Vgl. Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, S. 295 ff – Die Rolle des Bundespräsidenten soll auf Integration und geistige Führung und in politischen Normalzeiten auf seine repräsentativen Funktionen beschränkt sein. Unter politologischer Betrachtung könne diese Kompetenzarmut lediglich in Situationen des Funktionsversagens der anderen Verfassungsorgane in eine Art demokratische Reservefunktion umschlagen.

nicht Aufgabe dieser Arbeit eine allgemeingültige Bewertung dieser Infragestellung der Präsidentennotwendigkeit vorzunehmen, vielmehr ist die Reduzierung der Betrachtungen auf die Vetorechtsperspektive angezeigt. Gerade die Vetofrage könnte aber ein Ansatzpunkt sein, der Denkweise Isensees entgegentreten zu können. Würde nämlich das Grundgesetz dem Bundespräsidenten ein starkes exekutives Vetorecht in Gesetzgebungsfragen zu weisen, wäre die Schwarzmalerei Isensees zumindest ein Stück relativierbar.

Die Frage nach einer Wiederkehr des Präsidentenvetos erscheint jedoch fernerhin noch aus einem zweiten Aspekt heraus sinnvoll, näher zu beleuchten. Nach der Überwindung der nationalsozialistischen Schreckensherrschaft mit ihrem rechtsstaats- und demokratievernichtenden Verfassungsverständnis kann das Grundgesetz als das unmittelbare, der Weimarer Reichsverfassung nachfolgende, Verfassungsstatut auf deutschem Boden angesehen werden. Es stellt sich infolgedessen als interessante Forschungsfrage dar, ob womöglich eine Fortsetzung der Weimarer Tradition des starken Präsidentenvetos zu verzeichnen ist. Die oben ausgearbeiteten Erkenntnisse um die Stellung des Reichspräsidenten in der Verfassung vom 11. August 1919 erweisen sich an dieser Stelle nicht nur im Bezug auf die geschichtliche Bedeutung der Vetorechte als nützlich, sondern bieten mithin auch einen profunden Vergleichsansatz.

a. Einordnung der Organstellung

Die Ausführungen von *Isensee* deuten an, dass die Stellung des Bundespräsidenten nicht im Ansatz mit der des Reichspräsidenten der Weimarer Republik zu vergleichen ist. Dieser Eindruck verstärkt sich nicht nur allein bei der Exegese des grundgesetzlichen Verfassungstextes, sondern schon die Untersuchungen zur Arbeit des Parlamentarischen Rates zur Verfassunggebung des Grundgesetzes weisen ganz bewusst und ausdrücklich in diese Richtung. Nach dem Willen des Herrenchiemseekonvents sollte der Bundespräsident eine schwache Stellung haben und sich vom Weimarer Präsidenten dadurch unterscheiden, dass er nicht vom Volk gewählt, ihm kein bestimmender Einfluss auf die Regierungsbildung eingeräumt werden würde, seine Auflösungsrechte gegenüber dem Parlament auf das Äußerste zusammengestrichen würden und ihm keinerlei Notverordnungsrechte (Art. 81 GG wurde erst 1968 i. R. d. Notstandsgesetzgebung eingeführt) zustehen sollten.[542]

Die Rechtsgrundlagen für das Amt des Bundespräsidenten, welche anhand dieser Vorgaben geschaffen wurden, finden sich in den Artikeln 54 bis 61 des Grundgesetzes und somit in dessen V. Abschnitt. Jene Normen enthalten vor allem Vorschriften für die Besetzung des Amtes des Bundespräsidenten sowie

[542] Vgl. v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 361; basierend auf: Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, 6. Kapitel, S. 41 ff.

seiner allgemeinen Stellung und die Möglichkeiten der Absetzung.[543] Hingegen die jeweiligen Kompetenzzuweisungen befinden sich verstreut im übrigen Grundgesetz.[544]

Insbesondere fallen hierbei zunächst die Funktionen bei der Bestellung und Abberufung der Regierung[545] ins Auge. Es sind die Fragen der Designation und Investitur des Regierungschefs, die dem Weimarer Reichspräsidenten eine starke Stellung im Verfassungsgefüge bescherten und ihn oft in die Vorhand zum Reichstag brachten. Die entsprechenden Rechte des Bundespräsidenten sind in Art. 63 GG niedergelegt und lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass das Designationsrecht des Bundespräsidenten durch die Investiturpflicht fest unter die Kontrolle des Bundestags gebracht wurde und der Präsident de facto nicht mehr in der Position ist, die Initiative zur Regierungsbildung zu ergreifen, sondern die zukünftigen Koalitionsparteien treten nach der Wahl in Verhandlungen, während der Bundespräsident das Ergebnis abwartet.[546]

Neben diesen fundamentalen Veränderungen der bundespräsidialen Stellung bei der Regierungsbildung[547] im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung stellt sich überdies die Frage seiner Positionierung zum Gesetzgebungsorgan Bundestag und nach seinem grundsätzlichen Status im Gesetzgebungsverfahren. Im Grundsatz lässt sich seine Stellung im Normsetzungsverfahren negativ dahingehend beschreiben, dass eines durch das Grundgesetz eindeutig festgelegt wurde: Der

---

543 Darüber hinaus bestimmt der V. Abschnitt des Grundgesetzes als Verantwortungsbereich des Bundespräsidenten die völkerrechtliche Vertretung des Bundes (Art. 59 GG), das Recht der Ernennung und Entlassung der Bundesbeamten (Art. 60 Abs. 1 GG) und das Begnadigungsrecht (Art. 60 Abs. 2 GG).

544 Das Amt des Bundespräsidenten als Verfassungsorgan fasst Killian in JuS 1988, L S. 33 ff zusammen: *„…Einen ersten Zugang zur Stellung des Bundespräsidenten bietet der Vergleich mit dem Reichspräsidentenamt der Reichsverfassung von 1919. Unter dem Eindruck der geschichtlichen Katastrophe des Deutschen Reichs konzipierten die Mitglieder der Gremien, die das Grundgesetz ausarbeiteten, den Bundespräsidenten in erster Linie als Gegenmodell zum Weimarer Reichspräsidenten. […] Die Zurückhaltung des Grundgesetzes öffnete den jeweiligen Amtsinhabern jedoch die Chance, eine ihrer Persönlichkeit entsprechende Amtsführung zu gestalten. Kaum ein anderes hohes Staatsamt der Bundesrepublik kann durch den Charakter und das Geschick seines Inhabers so geprägt werden wie das Amt des Bundespräsidenten. […] Das Grundgesetz lässt die Frage der grundsätzlichen Stellung des Bundespräsidenten unter den einzelnen Staatsgewalten offen und beschränkt sich auf wenige, eher formell-funktionelle Einzelzuständigkeiten… […] Dieses ‚Vakuum' der Verfassung führte zwangsläufig zu einer Vielzahl von Versuchen, dem Präsidenten eine oder mehrere bestimmte Rollen im Staatsganzen zuzuweisen. […] Verfassungsrechtlich ist der Bundespräsident ein oberstes Verfassungsorgan des Bundes… […] Protokollarisch nimmt der Bundespräsident den ersten Rang im Staat vor dem Bundesrats- und dem Bundestagspräsidenten ein. …“.*

545 Neben den Begriffen ‚Gesetz' und ‚Gesetzgebung' bedingt die exekutive Zuordnung der Vetorechte zudem die Verwendung des Begriffs der ‚Regierung'. Auch in diesem Punkt soll auf die Darstellung und Exegese von in der rechtswissenschaftlichen Literatur zuhauf auffindbaren Darstellungen zum definitorischen Feld der ‚Regierung' verzichtet werden, da diese Ausführungen für die Vetountersuchungen keinen befruchtenden Ansatz bieten würden. Vielmehr sei verwiesen auf die umfassende Darstellung von: Schuppert, Regierung und Verwaltung (§31), in: Handbuch des Verfassungsrechts, S. 1499 ff.

546 Vgl. v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 361.

547 Eine systematische Darstellung und Würdigung des Umfangs und Ausmaßes von Einfluss auf Bildung und Bestand der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten bietet schon frühzeitig nach der Entstehung des Grundgesetzes *Nawiasky*, der derartige Erwägungen schon für die Reichsverfassung der Weimarer Republik vorgenommen hatte und daher über den direkten Blick für die Veränderungen verfügte. – Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (§17 Der Bundespräsident), S. 105 ff.

Bundespräsident ist nicht der Gesetzgeber.[548] Anders als die Stellung des Staatsoberhauptes im absoluten oder konstitutionellen Staat ist die Gesetzgebung im parlamentarisch republikanischen System der Bundesrepublik Deutschland aus demokratischen Gesichtspunkten einzig und allein dem Deutschen Bundestag zugewiesen.

Es sei an dieser Stelle an die Formulierung des Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG erinnert, welche in ihrer Eindeutigkeit nicht zu überbieten ist, wenn dort geschrieben steht: *„Die Bundesgesetze werden vom Bundestage beschlossen.“*. Dementsprechend soll im Rahmen der bundespräsidialen Vetobetrachtungen auch nicht die Rolle des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren in die Betrachtungen eingeführt werden. Zweifelsohne kommt dem Bundesrat über Art. 78 GG eine wesentliche Funktion beim Zustandekommen des Gesetzes zu. Dennoch verbleibt das originäre Beschlussrecht beim Deutschen Bundestag. *Hans Hugo Klein* hat diesen Umstand ganz hervorragend zusammengefasst:

„…Im demokratischen Verfassungsstaat besitzt das Parlament zwar kein ‚Rechtsetzungsmonopol', aber die ‚Rechtsetzungsprärogative'. Der Bundestag beschließt, im Rahmen seiner Zuständigkeiten und unter Beachtung der Mitwirkungsbefugnisse der übrigen am Verfahren der Gesetzgebung beteiligten Organe (Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsident), die Gesetze…“[549].

Diese Erwägungen zugrunde legend wird im Folgenden die Beteiligungskomponente des Bundesrates am Zustandekommen des Gesetzes zunächst ausgeblendet, da diese für die Fragestellung der Vetoeinordnung bundespräsidialer Rechte keine Relevanz aufweist. Folglich wird auch nur die Beschlusskomponente des Deutschen Bundestages als Reflektionsfläche vermeintlicher Vetos des Bundespräsidenten herangezogen.

Dem Bundespräsidenten werden innerhalb der Gesetzgebung lediglich in einem einzigen Aspekt Partizipationsrechte eingeräumt. Es handelt sich dabei um die Zuweisung der Kompetenz zur Ausfertigung und Verkündung der Gesetze in Art. 82. Abs. 1 S. 1 GG[550]. Diese Befugnis ließ sich, wie in dieser Arbeit aufgezeigt, schon in der kaiserlichen Reichsverfassung von 1871 in deren Art. 17 finden, allerdings wies auch die Weimarer Reichsverfassung mit Art. 70 eine fast wortgleiche Norm auf. Es ist deshalb verständlich, dass Art 82 Abs. 1 S. 1 GG in unmittelbarer Traditionslinie zu diesen Normen stehend gesehen wird.[551] Unter

548 Diese, letztlich heute unumstrittene, Auffassung wird in gleicher Eindeutigkeit auch angenommen bei: Mewing, Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Gesetzesausfertigung, insbesondere beim teilnichtigen Gesetz, S. 15.

549 H. H. Klein, Aufgaben des Bundestages (§40), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. II, Rn 15.

550 Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG – „Die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze werden vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet.“

551 Vgl. JöR, 1 (1951), S. 613 zu Art. 82 GG; Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 82, Rn 2; Bryde, in: v. Münch Grundgesetz Kommentar, Art. 82, S. 279; Maurer, in: Bonner Kommentar, Art. 82, Rn 18; Lücke, in: Sachs, GG, Art. 82, S.1686/1687; Bauer, in: Dreier, Grundgesetz – Kommen-

rechtlichen Gesichtspunkten stellt die Ausfertigung[552] und Verkündung[553] die Wirksamkeitsvoraussetzung für jedes formelle Bundesgesetz dar.[554]

Jene Verweigerungsrechte des Staatsoberhauptes am Ende des Gesetzgebungsverfahrens sind, wie bei den Vorgängernormen aufgezeigt, in der rechtswissenschaftlichen Besprechung der Ansatzpunkt für ein vermeintlich in der Verfassung angelegtes exekutives Vetorecht gewesen. Daher soll auch bei der Befassung mit den Vetofundstellen im Grundgesetz eine Betrachtung dieser präsidentiellen externen Einwirkungsmöglichkeiten ob ihrer Vetoqualität erfolgen.

b. Strukturelle Vetobestandsaufnahme

Bei Zugrundelegung der historischen Vorgängernormen aus der Zeit des Kaiserreichs und der Weimarer Republik werden im Vergleich zum Verweigerungsrecht des Bundespräsidenten unter der Ägide des Grundgesetzes zunächst einige Parallelen deutlich: Es handelt sich in allen drei Staatsgrundgesetzen um ein Recht des jeweils obersten Repräsentanten des Reiches. Sowohl der Kaiser und der Reichspräsident als auch der Bundespräsident des heutigen Grundgesetzes befanden oder befinden sich in dieser Position im Rahmen der jeweiligen Staatsorganisation. Der Reichspräsident rückte bezüglich der Ausfertigung und Verkündung im Großen und Ganzen funktionell in die Position des Kaisers ein. Der Bundespräsident nimmt den Formalakt der Ausfertigung und Verkündung weitestgehend dermaßen war, wie vormals der Reichspräsident.[555]

Über die Positionierung als Staatsoberhaupt hinaus hat die Stellung des Bundespräsidenten mit derjenigen der beiden „Vorgängerorgane" Kaiser und Reichspräsident jeweils gemein, dass der Bundespräsident ebenfalls in größtmöglicher struktureller Entfernung zum eigentlichen Gesetzgebungsprozess gehalten wird.

tar, Bd. 2, Art. 82, Rn 1; W. M. Pohl, Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen, Diss. Jur. Dresden 2001, S. 113.

552 *Ausfertigung* von Gesetzen bedeutet, dass der Bundespräsident die Urschrift des Gesetzes herstellt, indem er die Gesetzesurkunde mit seinem vollen Namen unterzeichnet. – Vgl. Stern, Staatsrecht Bd. II, S. 631.
Die Ausfertigung erfüllt dabei drei Funktionen: (hierzu ausführlich: Maurer, in: Bonner Kommentar, Art. 82, Rn 20-22) Sie bescheinigt einmal den *Abschluss des internen Gesetzgebungsverfahrens* und dessen Ergebnis, das beschlossene Gesetz. Sie bestätigt, dass die Urschrift des Gesetzes mit dem Gesetzestext wörtlich übereinstimmt (*Echtheit und Authentizität des Wortlauts*) und das das Gesetz nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommen ist (*Legalität*). Die Beurkundung begründet eine Vermutung für die Echtheit und Beachtung der verfassungsrechtlichen Verfahrensvorschriften. Zudem stellt die Ausfertigung, da sie durch das Staatsoberhaupt erfolgt, die Staatsbezogenheit der Gesetze heraus und dient somit zugleich der *Repräsentation* und *Integration*.

553 *Verkündung* bedeutet die amtliche Bekanntgabe des Gesetzeswortlauts in dem dafür vorgeschriebenen amtlichen Blatt (BGBl). – Vgl. BVerfGE 65, 283 (291). Die Verkündung setzt weiter die *Ausgabe* des BGBl. voraus, die den Zeitpunkt der Verkündung beeinflusst. Die Ausgabe ist mit dem Inverkehrbringen des ersten Stücks der jeweiligen Nummer des Gesetzblattes bewirkt. – Vgl. BVerfGE 87, 48 (60).

554 Vgl. Pieroth, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, Art. 82, Rn 1; Mewing, Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Gesetzesausfertigung, insbesondere beim teilnichtigen Gesetz, S. 14.

555 Vgl. Maurer, in: Bonner Kommentar, Art. 82, Rn 16-18.

Es handelt sich auch bei dem hier fraglichen Vorgang, basierend auf Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG, lediglich um den formalen Akt der Ausfertigung von Gesetzen, die ein anderes Organ beschlossen hat. Für das Grundgesetz erfolgt diese Beschlussfassung durch den Bundestag als dafür vorgesehenes demokratisches Legislativorgan. Eine wie auch immer geartete Teilnahme am Gesetzgebungsprozess ist für den Bundespräsidenten genauso wenig vorgesehen, wie sie es für den Kaiser oder Reichspräsidenten war.

Der Bundespräsident selbst ist zwar nur schwerlich einer der Gewalten des Grundgesetzes, im Sinne des dreigliedrigen Unterteilungsschemas in Legislative, Exekutive und Judikative, zuzuordnen.[556] Wenn man jedoch mit der vorherrschenden Auffassung im Schrifttum[557] die Kompetenzen des Bundespräsidenten würdigt, kann für die Mehrzahl seiner Aufgaben angenommen werden, dass sie weder der Gesetzgebung noch der Rechtsprechung zuweisbar sind, sondern vielmehr exekutiven Charakter aufweisen. In Sinne einer derartigen negativen Definition kann daher dem Grundsatz nach von einer Zuordnung der präsidialen Kompetenzen an die Exekutive ausgegangen werden. Die Unterschiede zur Konstitution des Reichspräsidenten der WRV sind zwar offenkundig. Dennoch kann in dem für die Vetorechte interessierenden Bereich der Abgrenzung zur Legislative vom Prinzip her eine exekutivische Natur des Bundespräsidentenamtes und seiner Funktionen angenommen werden. Dies gilt daher auch für den Kompetenzbereich der Ausfertigung und Verkündung i.S.v. Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG.[558]

Aus abstrakter Betrachtung liegt in der Ausfertigung und Verkündung eine Art staatsnotarielle Beurkundung[559] des vom Parlament beschlossenen Gesetzes, welches aber gleichsam für seine Wirksamkeit und Vollziehung jene Notifizierung existenziell benötigt. Vom Vetogesichtspunkt aus kommt ein Weiteres hinzu: Ohne den präsidialen Ausfertigungs- und Verkündungsakt wird die ansonsten mit jenem Vorgang einhergehende widerlegbare[560] Vermutungsfiktion[561] bezüglich der

---

556 So auch Stern, in: Staatsrecht Bd. II, S. 211: *„…An der Zugehörigkeit des Reichspräsidenten als eines politisch gestaltenden Präsidenten zur vollziehenden Gewalt bestand kein Zweifel; sie ergab sich bereits aus der Überschrift des Dritten Abschnitts der Ersten Hauptteils der Weimarer Reichsverfassung. Nach seinen Kompetenzen gegenüber dem Parlament und Regierung sowie seinen exekutivischen Organisationsbefugnissen war die Domizilierung bei der zweiten Gewalt offenkundig. […] Demgegenüber bereitet die Zuordnung des nicht-regierenden Bundespräsidenten zu den verschiedenen Gewalten Schwierigkeiten. […] Weder regiert der Bundespräsident, noch verwaltet er. Er ist Staatsoberhaupt, das zwar nicht über den Gewalten steht, aber auch nicht in den Gewalten. Insofern kann er weder funktional noch organisatorisch in das Dreiteilungsschema eingeordnet werden, ohne seine verfassungsrechtliche Stellung zu verzeichnen. Er ist ein Organ sui generis…“*.

557 Vgl. Kimminich, Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie. Verwaltung durch Subventionen, in: VVDStRL 25 (1967), S. 71.

558 A.A. Stern, Staatsrecht Bd. II, S. 213/214, der gerade für die Ausfertigung und Verkündung gemäß Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG eine Nähe der präsidialen Kompetenz zur Rechtssetzung erkennen will.
Dem ist jedoch entschieden zu widersprechen, da in diesem Stadium das Gesetz durch den Bundestag schon beschlossen wurde, was Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG eindeutig zum Ausdruck bringt. Die sich anschließenden Funktionen des Bundespräsidenten entbehren im Vergleich dazu jeglicher legislativer Natur.

559 Ebenso und in ausführlicher Exegese: Schlaich, Die Funktionen des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge, in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. II, Rn 24 ff.

560 Die Beurkundungswirkung ist widerlegbar und hat nur die Vermutung der Richtigkeit für sich. – Vgl. Hallier, AöR 85 (1960), S. 399.

Richtigkeit des Gesetzes nicht erzeugt. In der Konsequenz wirkt die Nichtausfertigung daher wie ein Einspruch gegen das Gesetz, welcher das Wirksamwerden des Gesetzgebungsaktes verhindert. Dies entspricht der Funktionsanalyse, welche das Bundesverfassungsgericht bezüglich der Ausfertigung und Verkündung aufgestellt hat. Zur Rolle von Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG stellte das Verfassungsgericht fest, dass es sich bei den Akten der Ausfertigung und Verkündung um keine bloßen Zutaten, sondern um *'integrierende Bestandteile des Gesetzgebungsverfahrens'* handelt.[562] Einwirkungsmöglichkeiten auf den Gesetzesinhalt werden dem Bundespräsidenten durch Art. 82 Abs. 1 S. 1 jedoch gleichsam n i c h t vermittelt.

Es bietet sich an dieser Stelle an, die vom Bundesverfassungsgericht verwendete Darstellung von dem mit der Ausfertigung und Verkündung einhergehenden Abschluss des internen Gesetzgebungsverfahrens näher zu betrachten. Dies ist, insbesondere unter dem für die Vetorechte systemnotwendigen Gesichtspunkt der externen Positionierung außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens relevant. Jene nähere Qualifikation als „intern" darf m. E. jedoch nicht zu dem falschen Rückschluss führen, dass der Akt des Bundespräsidenten eine Teilnahme am Gesetzgebungsverfahren bedeutet. Das Gegenteil ist der Fall und mit der vom Bundesverfassungsgericht stammenden Formulierung gemeint. Es geht bei jener Darstellung vor allem darum darzulegen, dass ohne verfassungsrechtlich korrekte Ausfertigung und Verkündung das beschlossene Gesetz zwar rechtliche Existenz erlangt hätte, aber dennoch verfassungswidrig und somit nichtig wäre. Das Inkrafttreten ist somit nicht Teil des Gesetzgebungsverfahrens, sondern Teil des Gesetzesinhalts.[563] Hieraus speist sich auch die Formulierung, dass es sich bei Ausfertigung und Verkündung um keine bloßen Zutaten, sondern um integrierende Bestandteile des Gesetzgebungsverfahrens handelt. Ohne jenen Formalakt aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG wäre zwar ein Gesetz faktisch durchaus existent geworden, denn der Gesetzesbeschluss des Bundestags macht es zu einem solchen. Diesem Gesetz würde allerdings die rechtliche Existenz fehlen, es wäre letztlich nicht mehr als eine leere Hülle. Dementsprechend kann die Ausfertigung und Verkündung nicht als Teil der Gesetzgebungsfunktion im engeren Sinne betrachtet werden, sondern erweisen sich lediglich als ein essentieller Aspekt von dessen Wirksamwerdung, also als Gesetzgebungsteilnahme im weiteren Sinne. Folgerichtig stellen die Ausfertigungs- und Verkündungsakte Verfahrensstadien dar, die sich an das Zustandekommen des Gesetzes anschließen.[564] Als Hauptfunktion ist aus der präsidialen Kompetenz in Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG mithin lediglich zu entnehmen, dass die

561 Mit der Ausfertigung bescheinigt der Bundespräsident den ordnungsgemäßen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens durch die für das Zustandekommen zuständigen Organe und die Übereinstimmung der Gesetzesurkunde mit dem zustande gekommenen Gesetzesinhalt. – Vgl. Bryde, in: v. Münch Grundgesetz Kommentar, Art. 82, Rn 9.

562 Vgl. BVerfGE 7,330 (337); 42, 263 (283).

563 Vgl. BVerfGE 34, 9 (23); 42, 263 (283); 44, 227 (240); 45, 297 (326).

564 Ebenso Bryde, in: v. Münch Grundgesetz Kommentar, Art. 82, Rn 1.

Norm erst durch die ordnungsgemäße Verkündung rechtlich existent wird, was bei Verkündungsverweigerung dem Ergebnis eines Einspruchs gleichkommt.

Damit erfüllt der Bundespräsident mit seinem Recht aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG die Hauptvoraussetzungen aus der historisch hergeleiteten Vetodefinition. Wenn also der Bundespräsident sich stützend auf das Ausfertigungsverweigerungsrecht ein Gesetz, das der Bundestag im Rahmen des verfassungsmäßig vorgesehenen Normsetzungsverfahrens beschlossen hat, nicht ausfertigt und verkündet, dann tut er dieses mittels eines autarken[565] Einspruchs aus vom Gesetzgebungsverfahren gesehen externer Position als exekutives Organ in Form der Negierung und nicht der Teilnahme. Im Sinne der hier vertretenen Vetodefinition stellt das aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG fließende Prüfrecht mithin rein technisch und abstrakt betrachtet, genau wie die Vorläuferrechte der Bismarckschen Kaiserverfassung und der Weimarer Reichsverfassung, ein Vetorecht dar.

c. Qualitative Vetobewertung

Obgleich es bei den rechtsgeschichtlichen Vetobetrachtungen genügte, die Klassifikation in der historischen Nachschau zu rezipieren, muss eine diesbezügliche Begutachtung der Verfassungsverhältnisse unserer Tage ein Stück weit darüber hinausgehen. Für eine gewinnbringende Einordnung und Klassifikation vermeintlicher Vetorechte kann es nicht hinreichen, allein die strukturelle Vetotauglichkeit zu bejahen. Die in dieser Arbeit herauspräparierten rechtshistorischen Dimensionen ermöglichen es vielmehr, über die technisch-funktionale Würdigung hinaus zu gehen und das präsidiale Recht zur Ausfertigungsverweigerung einer qualitativen Vetobewertung zu unterziehen.

Eine solche wurde bis hierher bewusst ausgeklammert, um einen Rahmen zu schaffen, in welchem nunmehr beleuchtet werden kann, inwieweit ein ‚qualitatives Mehr' in jenem Einspruchsrecht zu finden ist. Dieses inhaltliche Hinterfragen bietet sich, insbesondere bei dem vermeintlichen Vetorecht des Staatsoberhauptes, am Ende des Gesetzgebungsprozesses an, da erkennbar ist, dass in der Vergangenheit hinter der faktische Möglichkeit zum Einspruch immer auch ein weiterreichendes momentum zu finden war. Alle Verfassungen, welche eine Vetodimension aufwiesen, bezweckten mit der Zuordnung jenes Rechtes beim exekutiven Staatsoberhaupt ein über den Wortlaut und die Struktur hinausgehendes Ziel. Es

---

565 Für den Bundespräsidenten ergibt sich aus der Systematik des Grundgesetzes eine sogar noch wesentlich autarkere Stellung bezüglich der Ausfertigungsverweigerung, als diese dem Weimarer Reichspräsidenten zuzugestehen war. Für den Präsidenten der Weimarer Republik galt es zu diskutieren, inwieweit seine Aktionen einer Gegenzeichnung durch die Reichsregierung gemäß Art. 50 WRV bedurften. (Vgl. Kapitel B.III.2.a.cc.bbb.). Diese Frage stellt sich für die Gegenzeichnung gemäß Art. 58 GG nicht in gleichem Maße, da dem Bundespräsidenten in keinster Weise ein vergleichbar großes politisches Ermessen bezüglich seiner Kompetenzen zugestanden wird, wie dies beim Weimarer Präsidenten der Fall war. Nach herrschender Auffassung bedingt die Ausfertigungsverweigerung nach Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG daher keine Gegenzeichnung seitens der Bundesregierung. Vgl. dazu R. Herzog, Entscheidung und Gegenzeichnung, in: FS Gebhard Müller, S. 124 ff.

erscheint als würdigenswert, dieses auch für das bundespräsidiale Ausfertigungsverweigerungsrecht näher zu betrachten.

Diesen Ansatz zugrunde legend kann zunächst festgestellt werden, dass mit dem Ausfertigungsvorgang die Gesetzesurkunde hergestellt und damit das interne Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen wird, mit der Verkündung das Gesetz indessen in die Außenwelt tritt und rechtlich existent wird.[566] Eine Nichtvornahme jener Formalakte erfüllt, wie soeben aufgezeigt, die Aspekte des externen Einspruchs gegen ein Legislativprodukt. Um qualitativ als Vetorecht wahrgenommen zu werden, müsste dieser präsidentiellen Verhinderungsmöglichkeit aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG gegenüber einem vom Bundestag beschlossenen Gesetz ein darüber hinausgehender Wirkbereich entnommen werden können. Es stellt sich mithin also die Frage nach der hinter dem Recht aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG stehenden „wirklichen" Vetodimension.

aa. Analyse des präsidentiellen Prüfrechts in formeller und materieller Dimension

Folglich stellt sich also die Frage nach einer die technische Funktion erweiternden Vetoqualität. Im Kaiserreich und in der Weimarer Republik wurde eine dergestaltige erweiterte Vetokomponente als erfüllt angesehen, da nach damaliger Rechtsauffassung, mit dem Ausfertigungsrecht auch die Kompetenzbereiche des sog. *Prüfrechts* für das Staatsoberhaupt gegenüber dem Parlamentsgesetz einhergingen. Dieser, in den „Vorgängerverfassungen" bei der Ausfertigungsverweigerung betrachtete Vetoansatz, soll auch für die Frage der Vetoqualität der Einspruchsrechte aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG ob seiner Weiterverwendbarkeit näher untersucht werden.

Als Konsequenz daraus, dass sich die Ausfertigung nicht in einem symbolisch-zeremoniellen Akt der Unterschriftsleistung des Bundespräsidenten erschöpfen können soll, wird auch für das Grundgesetz unserer Tage gemeinhin eine weitergehende Funktion gelesen. Dem Formalakt soll ferner die Aufgabe der Bestätigung des Verfahrensabschlusses, wie auch der Beglaubigung der Echtheit des Gesetzeswortlauts zukommen. Hieraus wird in ähnlicher Anschauung, wie schon zu Zeiten der Bismarckschen Reichsverfassung und der Weimarer Verfassung, gelesen, dass dem Bundespräsidenten ein Prüfrecht im Hinblick auf die auszufertigenden Gesetze zustehen muss.[567] Ergeben soll sich dies aus der Tatsache, dass Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG vorsieht, dass der Bundespräsident nur die ‚nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze' ausfertigen und verkünden muss. Daher soll dem Bundespräsidenten im Umkehrschluss das Recht zu kommen, auch dasjenige zu prüfen, was zu bestätigen und auszufertigen von ihm verlangt wird. Es wird ihm also das Recht eingeräumt, dass wenn er schon für

566 Vgl. Maurer, in: Bonner Kommentar, Art. 82, Rn 2.
567 Vgl. Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 82, Rn 20.

das betreffende Gesetz die Beachtung und Einhaltung der Vorschriften des Grundgesetzes quittieren muss, dann soll er dieses ob jener Qualität auch untersuchen dürfen. Insofern kann von einer Wiederkehr des verfassungsrechtlichen Prüfrechts, wie es schon die Kaiserverfassung und die WRV kannten, gesprochen werden. *Michael Brenner* meint daher:

„…*Nicht zu erstaunen vermag es vor diesem Hintergrund, dass ein solches Recht des Bundespräsidenten – das ggf. auch in eine Verpflichtung münden kann –, zur Ausfertigung anstehende Gesetze zu überprüfen und gegebenenfalls die Ausfertigung zu verweigern, jedenfalls im Grundsatz allgemein anerkannt und lediglich die Reichweite dieses Prüfrechts bis heute umstritten ist.* …“[568]

Da dem von anderen Staatsorganen beschlossenen Gesetz durch die präsidiale, oft auch als „staatsnotarielle“ Beurkundung bezeichnete, Ausfertigung eine erhöhte „Weihe“ zukommt, wird dem Bundespräsidenten die Funktion eines sog. „Staatsnotars“ zugewiesen. Hierzu *Klaus Stern*:

„…*Insofern ist der Vergleich zum Notar nicht verfehlt, dessen Aufgabe eine ähnliche ist. Wie schon der Notar nicht mechanisch seine Unterschrift unter einen fremden Willen zu setzen hat, sondern zu raten, zu prüfen und zu kontrollieren hat, kommt eine gleiche Aufgabe dem ‚Staatsnotar' zu.* …“[569]

Roman Herzog, dem die Formulierung des „Staatsnotars“[570] ursprünglich zuzuweisen ist, hebt diesbezüglich hervor:

„dass…*es kein oberstes Staatsorgan geben kann, das verpflichtet sein könnte, sehenden Auges eine rechts- oder gar verfassungswidrige Handlung vorzunehmen oder sich an ihr auch nur zu beteiligen.* …“[571]

Auch wenn dem geneigten Leser an dieser Stelle nunmehr die Sorge umtreiben könnte, im Folgenden eine neuerliche Darstellung zum Themenkreis ‚Die Reichweite der Prüfrechte des Bundespräsidenten' absolvieren zu müssen, kann diesbezüglich Entwarnung gegeben werden. Nicht nur, weil das Diskussionsfeld seit jeher gut bestellt und aller Voraussicht nach abgeerntet ist, sondern vor allem, weil es der Ansatz dieser Arbeit weniger ist, eine vollständige Darstellung des Meinungsstandes oder eventuell neue Ansichten zum Umfang des bundespräsidialen Prüfrechts zu präsentieren. Vielmehr geht es allein darum, aus dem Umfang des präsidentiellen Prüfungsrechts eine Antwort auf die Frage nach der Vetotauglich-

568 Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 82, Rn 21.
569 Stern, Staatsrecht Bd. II, S. 229.
570 Vgl. R. Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 287; R. Herzog, Entscheidung und Gegenzeichnung, in: FS Gebhard Müller, S. 128/129.
571 R. Herzog, Entscheidung und Gegenzeichnung, in: FS Gebhard Müller, S. 130.

keit zu eruieren. Die Besprechung des diesbezüglichen Themenfeldes kann mithin sein Bewenden damit finden, dass eine prägnante Zusammenfassung von dessen Umfang geboten wird.

Im Grundsatz dreht sich die Debatte um die Fragestellung, welches Gewicht dem Kriterium des Rechtlichen zuzumessen ist. Die Beantwortung dieser Frage entscheidet letztlich darüber, welche Kontroll- und Prüfungsbefugnisse dem Bundespräsidenten zuzugestehen sind. Im Sinne der Kanalisierung dieses Themenkreises auf die tatsächliche Vetodimension soll im Nachstehenden lediglich auf den derzeitigen Meinungsstand hingewiesen werden. Dieser lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Die weit überwiegende Meinung in der Literatur, wie auch die Verfassungspraxis, hat mittlerweile klare Maßgaben für die Handhabung des präsidentiellen Prüfungsrechts entwickelt. Nicht nur primärer, sondern alleiniger Ansatzpunkt des Bundespräsidenten bei der Befassung mit dem fraglichen Gesetz sind rechtliche und insbesondere verfassungsrechtliche Friktionen, welche dieses aufweisen könnte. Ein anders lautender Verweigerungsgrund steht dem Bundespräsidenten nicht zur Verfügung. Insbesondere die Nichtausfertigung aus politischen Gründen wäre nicht von der Verfassung gedeckt. Der Bundespräsident darf infolgedessen die Ausfertigung von Gesetzen weder aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen verweigern noch aus sonstigen inhaltlichen Gründen unverhältnismäßig lange hinauszögern.[572]
Hierzu *Brenner*:

„…Ein solches politisches Prüfungsrecht, das aus der politischen Perspektive, nicht hingegen aus der des Rechts, über das Wohl und Wehe von Gesetzen befinden könnte, würde der grundgesetzlich ausgeformten Stellung des Bundespräsidenten nicht zuletzt deshalb nicht gerecht werden, weil dem Bundespräsidenten damit die Möglichkeit an die Hand gegeben wäre, sich zum Herr und Richter der Gesetzgebung aufzuschwingen, ja sich letztlich an die Stelle des Parlaments zu setzen. Das Bild eines solchen ‚allmächtigen' Bundespräsidenten wohnt indes dem Grundgesetz nicht inne und war auch von den Vätern und Müttern des Grundgesetzes nicht angestrebt worden. …“[573]

Des Weiteren besteht vollständige Einigkeit über die Rechtsfolge einer derartigen Überprüfung, welche zum Ergebnis der Verfassungswidrigkeit kommt. Dem Bundespräsidenten steht dann das Recht zur Verweigerung der Ausfertigung zu.[574] Für den hier zu würdigenden Vetoansatz ergibt sich aus diesem relativ apodiktischen Ergebnis eine interessante Folge: Mit dem präsidentiellen Prüfungsrecht korrespondiert gleichsam in letzter Konsequenz ein präsidentielles Verwerfungs-

---

[572] Schlaich, Die Funktion des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge (§49), in: HStR II, Rn 27; Stern, Staatsrecht II, §30 III 4, S. 234/235; Friauf, in: FS Carstens Bd. 2, S. 547.
[573] Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 82, Rn 22.
[574] Vgl. Darstellung bei: Bauer, in: Dreier, Grundgesetz – Kommentar, Bd. 2, Art. 82, Rn 12.

recht[575]. Es ist letztlich gerade dieses Verwerfungsrecht, in welchem die Dimension der Vetoqualität zu suchen ist.

Es ist hinlänglich bekannt, dass die Reichweite jenes Verwerfungsrechts nicht nur in der Kaiserverfassung von 1871, sondern auch für die Verfassung der Weimarer Republik hoch umstritten war. Für das Grundgesetz kann mittlerweile als unstreitig angenommen werden, dass dem Bundespräsidenten zumindest ein *formelles Prüfungsrecht* zusteht. Diese Erkenntnis fußt letztlich auf zwei Grundargumenten. Zum einen wird auf die grundsätzliche Stellung des Bundespräsidenten im Gesetzgebungsverfahren verwiesen. Da er an dem Zustandekommen des Gesetzes eben gerade nicht beteiligt ist, könne er den Überblick behalten und die Ordnungsmäßigkeit eines Gesetzes in Bezug auf die Einhaltung des formellen Verfassungsrechts als quasi hierfür „geborenes Organ" beurkunden.[576]

Zum anderen wird diese Funktionszuweisung insbesondere mit dem Wortlaut von Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG begründet, welcher explizit von dem Zustandekommen nach den Vorschriften des Grundgesetzes spricht. Einhellige Auffassung ist es daher, dass dem Bundespräsidenten die Befugnis und gleichsam die Verpflichtung zukommt, zu prüfen, ob der Bundestag den Inhalt der zur Ausfertigung vorgelegten Urschrift überhaupt als Gesetz beschlossen und der Bundesrat diesem Gesetz gegebenenfalls zugestimmt hat, bzw. es seiner Zustimmung bedurft hätte.[577] Überdies soll die Überprüfung der Verfassungsvorgaben bei der Gesetzgebung nicht nur die Verfahrensvorschriften beinhalten, sondern auch die Fragestellung nach der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für das konkrete formelle Gesetz aufwerfen.[578]

Einen in seiner Dimension weitaus umstritteneren Bereich nimmt das Diskussionsfeld ein, welches sich mit der Frage auseinandersetzt, inwieweit dem Bundespräsidenten über das formelle Prüfungsrecht hinaus auch eine Prüfkompetenz für die inhaltliche Vereinbarkeit mit den Vorschriften des Grundgesetzes zuzugestehen ist. Es ist die Frage nach dem sog. *materiellen Prüfungsrecht.* Für die Rechte des Kaisers aus Art. 17 RV 1871 noch abgelehnt, wurde es dem Reichspräsidenten bezüglich seines Rechtes aus Art. 70 WRV zugestanden. Und obwohl das Bundesverfassungsgericht[579] in einigen seiner Entscheidungen dieses Recht zur mate-

[575] Hierzu umfänglich: Lehngut, Verweigerung der Ausfertigung von Gesetzen durch den Bundespräsidenten und das weitere Verfahren, in: DÖV 1992, 439 ff; Epping, Das Ausfertigungsverweigerungsrecht im Selbstverständnis der Bundespräsidenten - Warum der Bundespräsident das 10. Änderungsgesetz zum Luftverkehrsgesetz nicht unterschreiben wollte, in: JZ 1991, 1102 ff.

[576] Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 82, Rn 24.

[577] Vgl. statt aller Bryde, in: v. Münch Grundgesetz Kommentar, Art. 82, Rn 3; Maurer, in: Bonner Kommentar, Art. 82, Rn 28.

[578] Pieroth, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, Art. 82, Rn 3; Ipsen Staatsorganisationsrecht I, Rn 410; Degenhart, Staatsrecht I, Rn 463; Badura, Staatsrecht, S. 437; Maunz, in: Maunz/Dürig GG Bd. IV, Art. 82, Rn 1.

[579] Vgl. BVerfGE 1, 396 (413 ff); 2, 143 (169); 34, 9 (22 ff) – wobei zu erwähnen ist, dass es sich bei den diesbezüglichen Fundstellen nicht um ausdrückliche Stellungnahmen des BVerfG zum diesem Themenkreis handelt, sondern um entsprechende Äußerungen in Form von obiter dicta, aus denen eine grundsätzliche Bejahung einer solchen Kompetenzzuweisung wohl angenommen werden kann.

riell-inhaltlichen Hinterfragung mehrfach ausdrücklich Erwähnung finden lässt und einer entsprechenden Bejahung wohl auch zuzuneigen scheint, weist das Schrifttum[580] einen Streit beachtenswerten Ausmaßes zu diesem Thema auf.[581] So umstritten das Themenfeld auch sein mag, so zeigt sich doch bei näherer und differenzierter Betrachtung, dass es oftmals nur der unterschiedliche Ansatz ist, der zur Kontroverse führt und nicht das Ergebnis.[582] Für die hier zu definierende Forschungsfrage der exekutiven Vetorechte bedeutet die von der herrschenden Auffassung mit gutem Grund angenommen Ausdehnung des präsidentiellen Prüfungsrechtes auf Fragen des materiellen Verfassungsrechts eine manifeste Erweiterung der Vetodimension des Einspruchs aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG. Von einer Mehrzahl der Verfassungsrechtler wird ein über das formelle Prüfrecht hinausgehendes Prüfausmaß, zumindest bei schwerwiegenden und offensichtlichen Verletzungen des Grundgesetzes, angenommen.

bb. Vetocharakteristika

Wenn man mit der überwiegenden Auffassung von einem sowohl formellen als auch materiellen Prüfungsrecht des Bundespräsidenten aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG ausgeht, erweist sich das Einsatzfeld eines derartigen Vetorechts als umfangreich. Es handelt sich zwar, wie bei den Vorgängernormen aus Kaiserverfassung und WRV um ein Vetorecht, welches nicht im absoluten Belieben des Staatsoberhauptes steht, sondern nur unter entsprechender Begründung zum Einsatz kommen kann. Der allein akzeptierte Themenumfang beschränkt sich auf vermeintliche Verstöße gegen das Grundgesetz. Dennoch suspendiert der Einspruch gemäß Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG den Gesetzgebungsbeschluss des zur Normsetzung vorgesehe-

---

580 Eindeutige *Bejahung* einer materiellen Prüfungskompetenz lässt sich finden bei: Herzog, Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht, in: FS Carstens Bd. 2, S. 601 ff; Nierhaus, Nochmals: Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Bundesgesetzen, in: FS Friauf S. 233 ff; ders. Entscheidung, Präsidialakt und Gegenzeichnung, S. 91 ff; Lehngut, Verweigerung der Ausfertigung von Gesetzen durch den Bundespräsidenten und das weitere Verfahren, in: DÖV 1992, 439 (442 ff).
Hingegen eindeutig *verneint* wird das materielle Prüfungsrecht bei: Lücke, in: Sachs, GG, Art. 82, Rn 3; Friauf, in: FS Carstens Bd. 2, S. 545 ff; Friesenhahn, in: FS Leibholz Bd. 2, S. 679; Bryde, in: v. Münch Grundgesetz Kommentar, Art. 82, Rn 6.

581 Einen umfassenden Überblick über den Argumentationsverlauf bieten insb.: Mewing, Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Gesetzesausfertigung, insbesondere beim teilnichtigen Gesetz, S. 18 ff; W. M. Pohl, Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen, S 125 ff; Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 82, Rn 25 ff; Stern, Staatsrecht II, S. 231 ff; insbesondere zu den politischen Rahmenbedingungen des Wandels der Verfassungsinterpretation – Maurer, in: Bonner Kommentar, Art. 82, Rn 31 ff.

582 So verweist Maurer, in: Bonner Kommentar, Art. 82, Rn 29 darauf, dass sich der Streitstand mittlerweile auf die Zuspitzung festlegen lässt, dass die materielle Prüfungskompetenz mit erheblichem argumentativen Aufwand bejaht wird, um sie dann auf offensichtliche und schwerwiegende Verfassungsverletzungen zu begrenzen. Aber auch die umgekehrte Herangehensweise sei zu beobachten. Das Prüfrecht wird dabei nämlich zunächst verneint, um es dann doch für evidente Verfassungsverletzungen zu zulassen.
So i. E. auch Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 82, Rn 27: *„…dass das materielle Prüfungsrecht des Bundespräsidenten nur in Fällen schwerer und offensichtlicher materieller Verfassungsverstöße anzuerkennen ist. Der Grund für diese Beschränkung ist darin zu sehen, dass für die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen und deren Verwerfung vom Grundgesetz vorrangig das Bundesverfassungsgericht für zuständig erklärt worden ist. …"*.

nen Organs Bundestag. Beachtenswerte Folge des Vetos ist: Der Deutsche Bundestag kann sich nicht aus eigenem Recht über jenen Einspruch hinwegsetzen oder diesen überwinden. Es handelt sich mithin nicht um ein suspensives Vetorecht.

Dennoch bedeutet die Nichtausfertigung nach negativem Verfassungstest keine Unüberwindlichkeit i.S.e. absoluten Vetorechts. Hierin ist eine Veränderung zur Vorläufernorm in der Weimarer Reichsverfassung zu sehen. Der Weimarer Reichstag musste sich der Entscheidung des Reichspräsidenten zur verfassungsrechtlich begründeten Nichtausfertigung beugen – sie war unumstößlich. Das Veto des Reichspräsidenten aus Art. 70 WRV war damit zwar ein verfassungsrechtlich Bedingtes, das jedoch trotz seiner verfassungsrechtlichen Bedingtheit absolute Dimension entfalteten konnte, da es keine Instanz gab, die dieses Veto hätte aufheben oder abmildern können. Bis auf eine Präsidentenanklage stand dem Reichstag keine Abhilfemöglichkeit zur Verfügung. Ob eine solche Anklage wegen einer Sachfrage politisch zustande zu bringen gewesen wäre, ist genauso fraglich, wie die Qualität deren Erfolges. Der Ausspruch des Weimarer Staatsgerichthofs wäre die Entbindung des Reichspräsidenten von seinen Ämtern gewesen, aber nicht die Obsoleterklärung des Vetos aus Art. 70 WRV. Mithin hätte das Veto des Reichspräsidenten aus der Nichtausfertigung fortbestanden. Der nunmehr abgesetzte und seiner Kompetenzen entbundene Reichspräsident hätte schon faktisch keine Ausfertigung mehr vornehmen können. Hieraus speiste sich die absolute Vetoqualität des Art. 70 WRV.

Diese Konsequenzen gilt es nunmehr mit dem heutigen Verfassungsrecht zu vergleichen. Im Gegensatz zur Weimarer Nationalrepräsentation ist der Deutsche Bundestag der Entscheidung des Präsidenten zum verfassungsrechtlich begründeten Veto nicht bedingungslos ‚ausgeliefert'. Da im deutschen Verfassungsrecht unter dem Regime des Grundgesetzes den obersten Bundesorganen aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. § 13 Nr. 5, §§ 63 ff BVerfGG ein Klageverfahren eingeräumt wird, welches unter der Bezeichnung Organstreit firmiert, muss der Bundestag die Nichtausfertigung nach negativem Prüfergebnis nicht einfach akzeptieren. Es steht ihm als einem der obersten Bundesorgane der Weg offen, vor dem Bundesverfassungsgericht die Prüfentscheidung des Bundespräsidenten kontrollieren zu lassen.

Der Bundestag hätte mit dieser Klage Aussicht auf Erfolg, wenn er nachweisen könnte, dass der Bundespräsident durch die verweigerte Ausfertigung die Rechte des Bundestages aus der ihm mit Art. 77 GG zugewiesenen Gesetzgebungskompetenz verletzt hätte. An der diesbezüglichen Beteiligtenfähigkeit des Bundestags als Antragsteller und des Bundespräsidenten als Antragsgegner bestehen keine Zweifel. Für eine zulässige Organklage müsste zudem ein tauglicher Antraggegenstand vorliegen. Gemäß § 64 BVerfGG käme hierfür eine Maßnahme oder Unterlassung in Betracht. Mithin müsste der Bundestag substantiiert i.S.v. § 64 BVerfGG darlegen, dass das Nichtausfertigungsverhalten des Bundespräsidenten einen tauglichen Antragsgegenstand darstellt. Da es sich um einen Unterlassensfall

handeln würde, müsste dieser zudem rechtserheblich sein. Eine derartige Rechtserheblichkeit liegt vor, wenn nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Antragsgegner zur Vornahme der unterlassenen Maßnahme verfassungsrechtlich verpflichtet ist.[583] Gegenstand des Streits wäre ja gerade, dass der Bundestag eine andere Rechtsauffassung bezüglich der Einhaltung des Verfassungsrechts durch das fragliche von ihm beschlossene Gesetz pflegt und daher den Bundespräsidenten für verpflichtet erachtet, das Gesetz auszufertigen. Aufgrund der Annahme des Bundestags, der Präsident wäre zur Ausfertigung verpflichtet gewesen, da das Gesetz verfassungskonform ist, läge zweifelsohne ein tauglicher Streitgegenstand vor. Eine Verletzung seiner Gesetzgebungsrechte aus Art. 77 GG erschiene mithin als möglich, so dass in dem konkreten Fall der Ausfertigungsverweigerung der Bundestag auch antragsbefugt wäre. Bei Einhaltung der sonstigen Vorgaben des Klagewegs kann von der Zulässigkeit eines derartigen Organstreits ausgegangen werden.

In der Begründetheitsprüfung würde das Bundesverfassungsgericht gemäß § 67 BVerfGG die Verfassungswidrigkeit der rechtserheblichen Ausfertigungsverweigerung überprüfen. Diese läge vor, wenn der Bundespräsident verpflichtet gewesen wäre, das fragliche Gesetz auszufertigen. Jene Verpflichtung bestünde, wenn die Verfassungsbedenken des Bundespräsidenten unbegründeter Natur wären. Das Verfassungsgericht würde mithin inzidenter überprüfen, ob das fragliche, nicht ausgefertigte Gesetz gegen das Grundgesetz in formeller oder materieller Hinsicht verstößt. Wenn dies aus der Sicht des Verfassungsgerichts zu verneinen ist, hätte der Bundespräsident seine Rechte aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG überdehnt und gleichsam die Rechte des Deutschen Bundestages als regulärem und einzigem Gesetzgebungsorgan verletzt. Dies würde zur Begründetheit der Organklage führen und gemäß § 67 BVerfGG vom Verfassungsgericht in einem Feststellungsurteil ausgesprochen. Eine derartige Feststellung würde dem Bundespräsidenten ein Fehlurteil bei seiner Prüfentscheidung bescheinigen.

In der Folge ergäbe sich aus dem verfassungsgerichtlichen Urteil, dass die unterlassene Ausfertigung verfassungswidrig war. Nach überwiegender Auffassung soll der Antragsgegner aus einem solchen Feststellungsurteil die entsprechenden Konsequenzen ziehen und die erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung des verfassungswidrigen Zustands unverzüglich treffen.[584] Für den Bundespräsidenten hieße dies, er wäre zur Ausfertigung gezwungen. Einmal abgesehen vom politischen Imageschaden eines solches Feststellungsurteils, vor dem sich alle Bundespräsidenten aufgrund der damit einhergehenden Medienschelte zu Recht fürchten

---

[583] Vgl. BVerfG DVBl. 2001, 636.

[584] Vgl. Maurer, Staatsrecht I, S. 686, §20, Rn 51 – *„…Im übrigen geht § 67 BVerfGG davon aus, dass der Antragsgegner die Konsequenzen aus dem Feststellungsurteil ziehen und die erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung des verfassungswidrigen Zustandes unverzüglich treffen wird. …“.* Diese Verbindlichkeit wird insbesondere auch durch § 31 Abs. 1 BVerfGG sichergestellt, der festlegt, dass die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Rechtskraft erwachsen und für alle Staatsorgane (damit auch den Bundespräsidenten) verbindlich sind.

würden, erscheint die Option einer Nichtbefolgung dieser aus dem Urteil entspringenden Aufforderung politisch und praktisch undenkbar.

Das verfassungsrechtlich bedingte präsidentielle Veto aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG (Vetoprüfrecht) wäre also überwindbar, nicht durch den Bundestag selbst, aber durch eine andere Instanz, nämlich das Bundesverfassungsgericht in einem vom Bundestag angestrengten Organstreitverfahren. Die endgültige Entscheidung über das interzedierte Gesetz läge also bei einer anderen Ebene, die sowohl verschieden wäre zum Gesetzgebungsorgans Bundestag als auch zum vetoeinsetzenden Bundespräsidenten. Im Sinne der hier definierten Vetoausprägungen handelt es sich also beim Prüfungsrecht des Bundespräsidenten aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG um ein *devolutives* Vetorecht gegen formelle Bundesgesetze.

d. Das Vetoprüfrecht im Spiegel der Sanktionsthese

Wenn man die Darstellungen und Betrachtungen zugrunde legt, welche hier zum Themenkreis des sog. *Sanktionsrechts*, insbesondere für die Kaiserverfassung aber auch für die Verfassung der Weimarer Republik, offenbart wurden und diese an der grundgesetzlichen Aussage in Art. 77 GG reflektiert, so erscheint es einigermaßen weit hergeholt, die Frage einer Gesetzessanktion außerhalb des Legislativorgans aufzuwerfen. Das deutsche Grundgesetz trifft an sich eine mehr als eindeutige Aussage, wenn es den Deutschen Bundestag zu dem Organ beruft, welches sowohl den Inhalt des Gesetzes festlegt als auch dieses Gesetz letztgültig beschließt. Infolgedessen könnte anhand der obigen Erörterungen zum Themenkreis des Sanktionsrechts problemlos entweder auf die Untauglichkeit jener These an sich verwiesen werden, die schon für die Kaiserverfassung und die Weimarer Reichsverfassung festgestellt wurde, oder zumindest auf die Nichtverwertbarkeit für die grundgesetzliche Systematik.

Von einem prophylaktischen Ausgangspunkt kommend, erscheint es dennoch gerade vor der hier zu untersuchenden Problemlage der Vetorechte, als wichtig, vor einer Missdeutung zu warnen, deren Argumentation antizipierbar ist: Von vornherein soll eventuellen Fehlschlüssen entgegengetreten werden, die sich aus wohlgemeinten, aber dennoch unrichtigen Darstellungen und missverständlichen Formulierungen ergeben könnten. Bei tendenziöser Betrachtung böten diese nämlich den Ansatz, die Sanktionsdebatte neu zu beleben.

Zum einen sei hier verwiesen auf Darstellungen des Verfassungsrechtlers *Ernst Friesenhahn*, der sich zur Gesetzgebungssystematik wie folgt geäußert hat:

„…Das was der Bundestag nach den Vorschriften des Grundgesetzes und seiner Geschäftsordnung ‚beschlossen' hat, ist entgegen dem Wortlaut des Art. 78 GG noch kein ‚Gesetz'. Es ist ein Beschluß, der für den Bundestag unverrückbar (von Art. 77 Abs. 2 Satz 5 GG angesehen) den Inhalt dessen festlegt, was Gesetz werden soll, und den Gesetzesbefehl – die sogenannte Sanktion – bedingt erteilt, bedingt dadurch, daß nicht durch eines der negativen Einflußrechte

des Bundesrates, die in Art. 78 in positiver Gestaltung erscheinen, der Beschluß hinfällig wird. […] Hat nun der Bundesrat zugestimmt, den Antrag gemäß Art 77 Abs. 2 nicht gestellt, innerhalb der Frist des Art. 77 Abs. 3 keinen Einspruch eingelegt, […] so ist das ‚Gesetz' nach Art. 78 ‚zustande gekommen', d.h. der bedingt wirksame Gesetzesbeschluß des Bundestages ist voll wirksam geworden. […] …ist für alle an der Gesetzgebung beteiligten Staatsorgane verbindlich geworden, es ist nur noch nicht ein für den Bürger verbindliches Gesetz. Diese Verbindlichkeit – Wirksamkeit nach außen – erlangt der Gesetzesbeschluß erst durch die Ausfertigung und Verkündung. …"[585]

Zum anderen sollen auch die Ausführungen von *Karl Heinrich Friauf* gewürdigt werden, der die Ausfertigung in die Nähe der Sanktion und diese in die Nähe des Vetos bringt:

„*…Die Ausfertigung eines Gesetzes durch das Staatsoberhaupt weist dort einen Inhaltsbezug auf, wo das Staatsoberhaupt nach dem geltenden Verfassungsrecht einen Faktor der gesetzgebenden Gewalt darstellt und deshalb zu einer – wenn auch möglicherweise beschränkten – Willensbildung in Bezug auf den Erlaß des Gesetzes befugt ist. Die Sanktion des Gesetzes durch den Monarchen im Verfassungssystem der konstitutionellen Monarchie bildet hierfür wohl den nächstliegenden Beleg. Ähnlich ist die Lage beim amerikanischen Präsidenten, der kraft seiner Veto-Power an der gesetzgebenden Gewalt beteiligt ist. Er kann und muß sein Vetorecht gegebenenfalls auch ausüben, wenn er einen vom Kongreß gefaßten Beschluß für verfassungswidrig hält. …*"[586]

In diesen, sich zielgerichtet mit dem Prüfungsrecht aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG beschäftigenden streitbaren Beiträgen, zeigt sich, dass *Ernst Friesenhahn* ein ‚Jünger' des Labandschen Sanktionsgedankens war und *Karl Heinrich Friauf* wohl noch ist. In der Folge haben beide versucht, an der unnötigen Zersplitterung des Gesetzgebungsverfahrens in die Feststellung des Inhalts, den Beschluss und die eigentliche Sanktion auch für das Grundgesetz festzuhalten. Dieser Ansatz allein erweist sich noch nicht als problematisch genug, um die Sanktionsthese für den Ausfertigungsakt des Bundespräsidenten als bedenklich zu erachten, da sowohl Friesenhahn als auch Friauf zugegebener Maßen dann doch die richtige Sanktionszuordnung beim Bundestag vornehmen.

Problembelasteter erscheinen diese Importe rechtshistorischer Kompetenzen im Zusammenspiel mit einigen Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts

585 Friesenhahn, in: FS Leibholz Bd. 2, S. 681.

586 Friauf, in: FS Carstens Bd. 2, S. 552/553 – Insbesondere beim Beitrag von *Friauf* zeigt sich, dass auch er zumindest hier nicht konsequent die Unterschiede zwischen Vetorecht und Sanktion würdigt. Die Sanktion des konstitutionellen Monarchen war, wie hier hinlänglich aufgezeigt, eben nicht nur ein Akt der Beteiligung, sondern der Ausdruck der eigentlichen Inhaberschaft der Gesetzgebung des Monarchen. Die ‚Veto-Power' des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika stellt jedoch etwas ganz anderes dar. Sie ist lediglich externe exekutive Einflussmöglichkeit auf die Gesetzgebungsprodukte von Senat und Repräsentantenhaus als Teilhäuser des Legislativorgans Kongreß. Der Umstand, dass zwischen Sanktion und Veto eben gerade dieser fundamentale Strukturunterschied liegt, ist Friauf bei seiner Darstellung nicht präsent.

zum Prüfungsrecht des Bundespräsidenten. In deren Kontext könnten diese Darstellungen Friesenhahns und Friaufs potentiell den Boden für einen manifesten Zuordnungsansatz der Sanktion beim Bundespräsidenten bieten.

Das Bundesverfassungsgericht stellte i.R. einer schon oben erwähnten Funktionsanalyse für den Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG fest, dass es sich bei den Akten der Ausfertigung und Verkündung um keine bloßen Zutaten, sondern um integrierende Bestandteile des Gesetzgebungsverfahrens handelt.[587] Es erfolgte überdies zwar ein einschränkender Einschub, dass es sich bei den Rechten aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG insofern letztlich doch nur um solche von formaler Natur handele, was zur Folge hat, dass dem Bundespräsidenten Einwirkungsmöglichkeiten auf den Gesetzesinhalt durch Art. 82 Abs. 1 S. 1 mithin nicht vermittelt würden. Im Schrifttum[588] wird, im Wesentlichen inspiriert durch die Formulierungen des Bundesverfassungsgerichts, ausgeführt, dass das Rechtssetzungsverfahren erst durch die Ausfertigung und Verkündung mit konstitutiver Wirkung abgeschlossen würde. Folglich sei dieser abschließende Akt nicht lediglich als „Wurmfortsatz“ anzusehen. Erst mit der ordnungsgemäßen Ausfertigung und Verkündung soll die Norm somit rechtlich wirklich existent werden.

Aus dieser Bestandaufnahme der Wahrnehmung ließe sich problemlos schließen, es handele sich bei dem Recht aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG nicht nur um ein ‚formaljuristisches Placebo‘, sondern um ein essentiell-konstitutives Recht des Bundespräsidenten, ohne welches Gesetzgebung unter dem Primat des Grundgesetzes nicht möglich ist. Dies fiele umso leichter, wenn man wie *E. R. Huber* sogar bereit war, in dem Ausfertigungs- und Verweigerungsrecht des Kaisers aus Art. 17 RV 1871 eine Sanktionsgewalt mit verfassungsrechtlicher Intendierung zu erkennen, die gleichsam ein Vetorecht darstellt.[589]

Im Rahmen dieser Melange aus historischer Verkennung und freimütiger Verfassungsinterpretation könnte theoretisch problemlos der Ansatz dazu gefunden werden, dem Bundespräsidenten auch auf der Sanktionsbasis ein Vetorecht zuzuerkennen. Das Grundgesetz würde dies schon allein deshalb erleichtern, weil beim Prüfungsrecht des Bundespräsidenten relativ unkritisch an das Ausfertigungs- und Verkündungsrecht aus Art. 17 RV 1871 angeknüpft wurde. Dies gilt auch in Bezug auf Art. 70 WRV, dem Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG noch wesentlich mehr ähnelt, weil dieser schon die Gegenzeichnung und Bestimmungen über die Verkündung

587 So BVerfGE 7, 330 (337); 42, 263 (283).

588 Vgl. statt vieler Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 82, Rn 10.

589 Vgl. siehe oben Kapitel B.II.1.a.cc.bbb.; Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 3 S. 924/926 – „*…Während der König von Preußen nach der Verfassung von 1850 ein freies Sanktionsrecht besaß, war der Deutsche Kaiser nach der Bismarckschen Reichsverfassung auf ein gebundenes Sanktionsrecht beschränkt. Doch war auch diese rechtsgebundene Sanktion noch ein echter Gesetzesbefehl. Wenn der Kaiser feststellte, daß kein ordnungsgemäßer Beschluß der Legislative vorlag, war er berechtigt, aber auch verpflichtet, die Sanktion zu verweigern. Als Inhaber der Sanktionsgewalt besaß der Kaiser also zugleich ein höchstes Prüfungsrecht in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit der ihm zur Sanktion vorgelegter Reichsgesetze.* (S. 924) […]
Wie die formelle Ausfertigung und Verkündung betraf die materielle S a n k t i o n die Herstellung der Verbindlichkeit des Gesetzes nach außen. Daher sprach die Logik der Sache für die Vereinigung dieser formellen und materiellen Zuständigkeiten in einer Hand. Der Kaiser übte die Sanktionsgewalt im Gesetzgebungsverfahren nicht nur de facto aus; sie stand ihm nach dem Gesamtzusammenhang der Verfassung auch de jure zu. …“(S. 926).

enthielt. In Anbetracht dessen, handelt es sich beim Prüfrecht tatsächlich um eine Kompetenz, die gewissermaßen deutscher Verfassungstradition entspringt. Problematischer Weise gehörte es auch stetig zu den Phänomenen dieser deutschen Verfassungstradition, bei Fragen der Gesetzgebung den Sanktionsgedanken ins Spiel zu bringen. Das Bundesverfassungsgericht hat m. E. mit seiner diesbezüglich fast waghalsigen Formulierung vom „integrierenden Bestandteil der Gesetzgebung" die Tore zu einem solchen Ansatz jedenfalls weit aufgestoßen.

Es mag ja sein, dass diese riskanten Ausführungen kein willentlicher Akt des Verfassungsgerichts waren, sondern eher dem Ziel entsprangen, dem ansonsten allein auf seine Rolle des Integrations- und Protokollsymbols reduzierten Bundespräsidenten eine höhere Funktion zuzuweisen, realiter wurde jedoch hierdurch der Boden bereitet, um auch für das Grundgesetz die Sanktionsthese auferstehen zu lassen. Die faktische Folge, dass ein vom Bundespräsidenten nicht ausgefertigtes Gesetz zunächst einmal keine Rechtswirkung erlangen kann, weist bei entsprechender Gedankenintendierung problemlos in die Richtung eines Sanktionsrechts. Gerade unter dem Aspekt der Bejahung eines bundespräsidialen Vetorechts aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG gilt es umso mehr einer solchen Sichtweise von vornherein entgegen zu treten, wobei es sich bei diesem Gedankenkonstrukt eben nicht nur um eine Problemfiktion handelt, sondern die bei *Friesenhahn, Friauf* und *E. R. Huber* zu findenden Ansätze einer entsprechenden Argumentation manifeste Schützenhilfe gewähren würden.

Für den hier propagierten prophylaktischen Ansatz stellt sich die Frage, was einer solchen Sichtweise entgegen gesetzt werden könnte: Meines Erachtens sollte bei der Themenbetrachtung von *E. R. Huber* angesetzt werden, der in seinen bis in die heutige Zeit wegweisenden Werken zur Verfassungshistorie als der Hauptprotagonist der Vetorechtsgewinnung aus der Sanktionsthese angesehen werden kann. Letztlich kann diese Ansicht desavouiert werden, in dem man ihm seine Thesen zum Sanktionsthema in der Zeit des Nationalsozialismus entgegenhält. Alles, was man gegen den Sanktionsansatz als Gegenargumentation aufbieten kann, ‚gerinnt' in der Sichtweise *E. R. Hubers*[590] zum Sanktionsansatz im Dritten Reich. Nach *E. R. Huber* sollte *„die Sanktion, der verbindliche Gesetzesbefehl"* im Dritten Reich sein und *„wieder einen besonderen Sinn erhalten. Die Anordnung, daß der innerhalb der Reichsregierung oder durch Reichstagsbeschluß oder durch Volksabstimmung festgestellte Gesetzesinhalt verbindliches Recht ist, geht vom Führer aus."*

Wenn das denn die tatsächliche Auffassung von *E. R. Huber* gewesen sein sollte, der das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland nach dem II. Weltkrieg maßgeblich prägte und unser Geschichtsbild durch seine rechtshistorische Reihe „Deutsche Verfassungsgeschichte" bis heute formt, kann diesbezüglich eines festgestellt werden: Mit der Gleichsetzung von ‚Führerprinzip' und Sanktion ist *E. R. Huber* zurück gekehrt zu deren monarchischen Ausgangspunkt – Anstelle

[590] Huber, Verfassungsrecht des großdeutschen Reiches, S. 238; ders. Verfassung, S. 124.

des Monarchen sollte es nunmehr der ‚Führer' sein, der der alleinige Gesetzgeber war und dessen Wille in jedem Gesetz verkörpert wurde.[591]

Schon für die Kaiserverfassung war die Sanktionsthese unbrauchbar, da sie für das konstitutionelle Staatsrecht der deutschen Länder entwickelt wurde, in denen der Landesfürst zentrale Gestalt der Normsetzung war. Für eine Anwendung auf den Kaiser, hätte dieser über die ungebrochene Reichsgesetzgebungsgewalt verfügen müssen. Dies war, wie oben herausgearbeitet, schon in der Verfassung von 1871 nicht mehr der Fall. Dasselbe galt für die Weimarer Reichsverfassung, in welcher der Reichspräsident keinen materiellen Anteil mehr an der Gesetzgebungsgewalt des Reiches innehatte.

Diese materiellen Partizipationsrechte fehlen auch dem deutschen Bundespräsidenten unter dem Primat des Grundgesetzes. Die Sanktionsthese macht jedoch nur bei fundamentalen Mitwirkungsrechten am Normsetzungsprozess, i.S.e. Zustimmungsverweigerungsmöglichkeit tatsächlich Sinn. Die Zeit des Nationalsozialismus, aus welcher *E. R. Huber* den Sanktionsgedanken in die Verfassungsinterpretation des Grundgesetzes gerettet zu haben scheint, wirkt hierfür wie ein Menetekel. Der ‚Führer' war letztlich der zentrale Aspekt des Gesetzgebungsprozesses; genau wie der Monarch im konstitutionellen Staatsrecht. Zur Verschleierung jener verfassungswidrigen ‚Gleichschaltung' wurden die anderen Staatsorgane des Dritten Reiches lediglich pro forma mit beteiligt. De facto galt jedoch das, was *Mallmann* wie folgt darstellte:

„…Der Grundsatz, der die Gesetzgebung des nationalsozialistischen Staates beherrscht, steht schon heute fest: Gegen den Willen des Führers ist kein Gesetz möglich, mit seinem Willen ein jedes. Er ist der höchste Gesetzgeber des Deutschen Reichs. …"[592]

Einmal die indiskutable inhumane Dimension des nationalsozialistischen Unrechtsregimes ausgeklammert und die Frage allein auf die dem Gesetzgebungsverfahren zugrunde liegende Staatsstruktur herunterbrechend, desavouiert der Rückgriff auf die Systematik des ‚Führerstaates' den problematischen Grundumstand der Sanktionsthese. Es wird offenbar, dass allein in Verfassungssystemen, welche einen absoluten oder zumindest zentralen Zuschnitt der Staatsgewalt auf ein Hauptorgan aufweisen, zu welchem die anderen Organe nur mehr oder weniger Komplettierungscharakter haben, die Sanktion einen brauchbaren Hintergrund und Endpunkt der Gesetzgebung darstellen kann.

Wenn jedoch eine Verfassung wie das Grundgesetz diese endgültige Beschlusskompetenz der Nationalrepräsentation zuschreibt und keiner weitergehenden Instanz, dann kann man möglicherweise an der Idee der Sanktion an sich festhalten, aber eine Zuordnung beim Bundespräsidenten oder irgendeiner anderen Institution außerhalb der Sphäre des Deutschen Bundestages wäre systema-

---

591 Vgl. Pieroth, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, in: Der Staat (16) 1977, S. 567.
592 Vgl. Mallmann, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, S. 235.

tisch falsch und ist daher in absoluter Form zurück zu weisen. Meines Erachtens hat *Bodo Pieroth* hierzu eine passende Abschlussformulierung gefunden, die die Obsoletheit, der für das monarchische Prinzip entwickelten Sanktionsthese in Bezug auf parlamentarische Regierungssysteme, mannigfaltig zusammenfasst:

„…Die einzelnen Elemente dieser Lehre stehen im Widerspruch zu geltendem Verfassungsrecht oder sind begriffsjuristisches Glasperlenspiel. […] Insgesamt ist die Lehre funktionslos; der Begriff ‚Sanktion' ist überflüssig; wenn er verwendet wird, stiftet er nur Verwirrung. Es wäre an der Zeit, ihn ganz fallen zu lassen. …" [593]

Dieser Erkenntnis von *Bodo Pieroth* gilt es uneingeschränkt zuzustimmen, und in der Endkonsequenz für die Vetoaspekte aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG hervor zu streichen, dass aus dem Prüfungsrecht des Bundespräsidenten zwar ein quasi devolutives Vetorecht lesbar ist, dieses aber in keinerlei Zusammenhang zum Themenkreis der Gesetzessanktion gesetzt werden darf.[594]

e. Systemkonformität des präsidentiellen Prüfungsrechts – Analyse der verfassungs- und staatspolitischen Tauglichkeit des Präsidentenvetos im Parlamentarismus

Als grundsätzliche systematische Bestandsaufnahme der Rechte des Bundespräsidenten aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG kann vorangestellt werden, dass es durchaus richtig ist, wenn die mediale Begleitung[595] diesbezüglich regelmäßig von Vetos des Staatsoberhauptes spricht und schreibt. Zweifelsohne erfüllt das präsidiale Prüfungsrecht alle Qualitätskriterien, die an ein Vetorecht zu stellen sind. Oftmals schwingt dennoch die Frage mit, inwieweit der Bundespräsident bei der Anwendung seines Vetoprüfrechts ‚über den Zaun frisst'. Wenn man in dem Sprachgebrauch des ehemaligen Bundespräsidenten Walter Scheel bleiben möchte, der diese ‚Über den Zaun fressen'-These in Bezug auf die damalige Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Schmidt kreierte, dann gilt es zunächst festzustellen: Über wessen Zaun der Bundespräsident denn da eigentlich fressen würde? Grundsätzlich in Betracht käme nur der Zaun, der den legislatorischen Bereich des Bundestages einhegt. Es ist jedoch insbesondere die Bundesregierung, welche den Eindruck hat, dass der Bundespräsident auf eine ihm nicht zugeordnete Kompetenzwiese eindringt. Dem dabei unverhohlen mitschwingenden Vorwurf, der Bundespräsident trete im Falle des Vetoeinsatzes als Usurpator fremder Rechte auf, soll an dieser Stelle jedoch grundsätzlich entgegengetreten werden. Vielmehr wird bei Betrachtung des Verfassungstextes deutlich, dass der Bundespräsi-

[593] Pieroth, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, in: Der Staat (16) 1977, S. 567.
[594] Ebenso: Starck, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes, S. 164 ff.
[595] Vgl. DIE ZEIT Nr. 4, v. 18. Januar 2007, S. 4; Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 17. Dez 2006, S. 2.

dent bei Anerkennung des formellen und materiellen Prüfungsrechtes durchaus auf seiner „Kompetenzwiese" verbleibt und eigentlich nichts anderes tut als einen Kernbereich seines Aufgabenspektrums auszufüllen. Insbesondere beim vom derzeitigen Bundespräsidenten Horst Köhler nicht ausgefertigten Verbraucherinformationsgesetz wurde deutlich, dass es der Bundesgesetzgeber selbst war, also der Deutsche Bundestag „angestiftet" von der initiierenden Bundesregierung, der außerhalb seiner Zuständigkeit Gesetze erlassen wollte und somit auf fremder Kompetenzwiese ‚fraß'. Es gilt also allen weitergehenden Analysen voranzustellen, dass sich diejenigen Bundespräsidenten, welche Gesetze basierend auf dem Prüfrecht aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG nicht ausfertigten, im Rahmen ihrer Kompetenzen hielten.

Dennoch ist das ‚Wutschnauben' des politischen Raumes unüberhörbar und der Vorwurf des Parlamentarischen Geschäftsführers der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag, ‚der politische Wille des Parlaments komme nicht zur Umsetzung'[596] zumindest faktisch nicht zu leugnen. Die hier eigentlich bedeutsame Fragestellung muss allerdings auf einer anderen Diskussionsebene angesiedelt werden, als derjenigen, der Bundespräsident handle kompetenzwidrig, das tut er nämlich ganz und gar nicht. Den tieferliegenden Ursachen dieser Verstimmung soll daher nachgegangen und gleichsam mögliche Lösungsansätze offeriert werden.

aa. Monarchische Determinationen und politische Friktionslinien

Nicht nur bei der Betrachtung der Sanktionsthese, sondern auch bei der näheren Beleuchtung der Einspruchsrechte aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG an sich fallen für die Vetorechtsanalyse insbesondere die historischen Determinationen auf, die wie ein Netz zwischen den einzelnen Vetoansatzpunkten geknüpft sind. Gerade auch das an dieser Stelle im Mittelpunkt stehende präsidentielle Prüfungsrecht weist expliziten Bezug zu seinen „Verfassungsvorläufern" auf. Es fällt auf, dass deren Interpretationshoheit tendenziell bis heute nicht verloren gegangen ist. Besonders deutlich vor Augen tritt dieser Umstand bei den Argumentationslinien bezüglich der materiellen Dimension des präsidialen Prüfrechts, die sich zum Großteil aus Reflektionen der Verfassungshistorie speisen.

Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit eine demokratische Verfassung wie das Grundgesetz mit ihren starken parlamentarischen Ausformungen ein Vetorecht „beherbergen" kann, welches seinen Ursprung in einer untergegangenen Verfassungswelt hat. Dies ist nicht schon aus Prinzip zu hinterfragen, denn die

---

[596] Norbert Röttgen, Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag in einem Interview zur zweiten Nichtausfertigung eines Bundesgesetzes im Jahr 2006. – Vgl. SPIEGEL online, v. 14. Dez. 2006.
Norbert Röttgen führte im gleichen Zusammenhang aus, dass die zeitlich unmittelbar aufeinander folgende Nichtausfertigung zweier Gesetze dazu geeignet sei, *‚das Verfassungsgefüge in Frage zu stellen'* - Zitiert aus: Der Politikverdrossene, in: DER SPIEGEL, v. 19. Mai 2008, S. 26 (27).

meisten Verfassungsnormen haben historische Vorläufer. Es ist vielmehr der konkrete Hintergrund der Ausfertigungsrechte, der einige Fragen ob der seinerzeit mittelbar bezweckten Wirkungen aufwirft. Wenn die damaligen Motivlagen zur Einführung dieser Rechte für das Staatsoberhaupt im heutigen Grundgesetz nicht reflektiert würden, dann entfaltete das Prüfungsrecht seine Wirkungen in einer ihm fremden Verfassungskultur. Insofern stellt sich für das präsidentielle Vetorecht aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG die Frage nach der Systemkonformität und Systemeinpassung in die parlamentarisch geprägte Struktur des Grundgesetzes unserer Tage.

Bei näherer Betrachtung der Vetoqualität des präsidentiellen Prüfungsrechts aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG fällt auf, dass es insbesondere die monarchischen Traditionslinien sind, die an dieser exekutiven Einspruchsmöglichkeit tiefe Spuren hinterlassen haben. Man kann sogar soweit gehen und sagen, dass neben einigen anderen Kompetenzen des Bundespräsidenten die vetorechtserzeugende Prüfungskompetenz eines der letzten Relikte dynastischer Vorprägung unseres Verfassungswesens darstellt.

So beschreibt *Lücke* die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten als den *„…letzten Zipfel der einst in den Händen des Monarchen vereinten gesetzgebenden Gewalt…“*.[597] *Friesenhahn*[598] bezeichnet die Ausfertigung der Gesetze durch den Bundespräsidenten als *„Relikt der konstitutionellen Monarchie“*. Darauf, dass diese Sicht zumindest nicht sogleich von der Hand zu weisen ist, deutet hin, dass Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG seiner Grundfunktion nach der Norm des Art. 17 aus der Bismarckschen Reichsverfassung äußerst ähnlich ist mittels derer dem Kaiser in der Reichsverfassung von 1871 die Ausfertigungskompetenz und mithin das Prüfungsrecht zumindest in formellen Verfassungsfragen zugestanden wurde. Wenn man des Weiteren zugrunde legt, dass die fragliche Grundgesetznorm auf Art. 109 Herrenchiemseeentwurf (HChE) zurückgeht und die entsprechenden Abläufe und Geschehnisse im Parlamentarischen Rat betrachtet, wird deutlich, dass die Mütter und Väter des Grundgesetzes im Vergleich z.B. zur Stellung des Bundeskanzlers zumindest nicht sonderlich viel Diskussionsenergie für den Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG aufgewendet haben.[599] Hieraus ließe sich der fast Schluss ziehen, dass die monarchische Prägung, jenes für das Grundgesetz übernommenen Ausfertigungsverweigerungsrechts, keine übermäßig kritische Würdigung erfahren hat.[600]

Der hier vorliegende Beitrag hat an den verschiedensten Stellen belegt, dass dem Prüfungsveto, wie es dem Bundespräsidenten heute zugestanden wird, eine grundsolide monarchisch-konstitutionelle Prägung nicht abgesprochen werden

597 Lücke, in: Sachs (3. Auflage), GG, Art. 82, Rn 2.
598 Friesenhahn, FS Leibholz, S. 682.
599 Vgl. Darstellungen bei Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, S. 38 ff.
600 Zu dieser Sichtweise kann man gelangen, wenn die entsprechenden Materialien der Verfassunggebung näher betrachtet werden: So z.B. in: JöR 1 (1951), S. 613-615; bestätigt wird diese Auffassung von Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 82, Rn 6; Bauer, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, Art. 82, Rn 4.

kann. In einem weitergehenden Schritt muss nun untersucht werden, welche Motive beiden Verfassungen für die Installation des Prüfungsvetos zugrunde lagen. Anhand dieser Motivuntersuchungen wird die Frage der Systemkongruenz für das Grundgesetz beantwortbar sein. Wenn wir uns zurückerinnern, konnten die Hauptgründe für die entsprechende Kompetenzzuweisung in der Norm des Art. 17 RV 1871 wie folgt zusammengefasst werden: Zu Zeiten der Kaiserverfassung von 1871 fand das Prüfungsrecht des Staatsoberhauptes auf der Reichs- oder Bundesebene seinen Ursprung darin, dem der Gesetzgebung vollständig entkleideten Monarchen einen Kompensationseffekt zuzugestehen, welcher ihn aber dennoch nicht mehr an der eigentlichen Gesetzgebung beteiligte.[601] Die Instrumente von 1871 sind die gleichen wie heute im Grundgesetz, offenkundig weist Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG mithin wirklich monarchische Kontinuitätslinien auf. Fraglich ist nur, ob die damaligen Motivlagen eines solchen Einspruchsrechts aus Verfassungszweifeln noch en vogue für das Grundgesetz unserer Tage sind.

Es erscheint möglich dass eine Ursache dafür, warum überhaupt mit so großer Vehemenz um die Qualität und Reichweite des präsidentiellen Prüfrechts gestritten wird, zumindest auch in dem Umstand zu finden sein könnte, dass im Schlepptau des kaiserlichen Ausfertigungsverweigerungsrechts aus Art. 17 RV 1871 gleichsam ein monarchisches Strukturelement Eingang in das heutige Staatsrecht gefunden hat. Bisher hat sich das Schrifttum weitestgehend damit begnügt, auf die Traditionslinien zu den Vorgängernormen hinzuweisen. *Michael Brenner*[602] meint in diesem Zusammenhang sogar, dass Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG niemals wirklich ernsthaft in die Kritik geraten ist. Das ist insofern richtig, als das sich im Angesicht des hitzigen Streits um die Dimension des Prüfungsrechts in materieller Hinsicht, die bisherigen Bundespräsidenten bei der Ausübung jenes Verweige-

---

[601] Es ist insofern nicht ganz nachvollziehbar, wenn *Friesenhahn* in: FS für Leibholz, S. 682 bei seiner Bezeichnung des Ausfertigungsverweigerungsrechtes ‚als Relikt der konstitutionellen Monarchie' auf die Stellung des Monarchen im Gesetzgebungsprozess verweist. Diese Aussage hätte allein eine Gültigkeit für die Verfassungssituation auf Fürstenländerebene. Wie auf Reichsebene der Kaiser hatte dort der Landesmonarch auch die Ausfertigungskompetenz. Nach hier vertretener Ansicht ist es jedoch unrichtig, wenn Friesenhahn diesen Aspekt der Ausfertigung mit der Frage der Gesetzgebungsbeteiligung gleichsetzt. Beteiligung an der Gesetzgebung bedeutete in deutschen Ländern die „Übereinstimmung" der Krone mit den Kammern, in Form einer quasi letztgültigen Zustimmung des Monarchen. In deutschen konstitutionellen Fürstenländern blieb die Gesetzgebungsgewalt beim Fürsten, sie wurde nur beschränkt und flankiert. Für die Reichsebene galt nach 1871 etwas anderes: Der Kaiser hatte keinerlei Anteil mehr an der Gesetzgebung. Für die Frage des Ausfertigungsverweigerungsrechts des Kaisers auf Reichsebene ist festzustellen, dass dieses der einzige Partizipationsaspekt in Gesetzgebungsfragen war. Für die Ländermonarchen hingegen stellt er nur einen Teilaspekt dar, denn diese waren ohnehin Inhaber der gesetzgebenden Gewalt.
Wenn Friesenhahn also für die monarchische Tradition der Ausfertigungsverweigerung auf die konstitutionellen Ländermonarchien verweist, ist dies zwar nicht schlichtweg unrichtig, weil auch die Landesfürsten über jenes Recht verfügten. Es ist aber der falsche Vergleichsansatz für die heutige Bundesebene. Das sonstige einschlägige Schrifttum verweist daher zurecht auf Art. 17 RV 1871, also auf die Reichsebene als Inspirationsquelle für Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG.

[602] Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 82, Rn 6.

rungsrechtes eine Zurückhaltung auferlegt haben, die schon einem ‚presidential self-restraint' nahe kommt.[603]

Dennoch gilt es in jüngster Zeit zu beobachten, dass der Diskussionsverlauf um Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG den Boden des verfassungsrechtlichen Streits um die materielle Prüfrechtskomponente verlassen hat und nunmehr in grundsätzlicher Hinsicht aufflammt. Die Gründe hierfür allein in der monarchischen Determination des präsidentiellen Prüfungsvetos zu suchen, wäre wohl zu kurz gegriffen. Eine weitergehende politische Dimension tritt offenkundig hinzu. Gerade die zweimaligen Anlässe[604] aus der Amtszeit von Bundespräsident Horst Köhler gaben den

---

603 Insbesondere die hohen Hürden, die sich die Bundespräsidenten *Karl Carstens*, *Richard von Weizsäcker* und *Johannes Rau* auferlegten, sprechen hierüber Bände. Alle drei Genannten maßen ihre Entscheidung, ob sie bei verfassungsrechtlichen Zweifeln an einem Bundesgesetz die Ausfertigung verweigern dürften, an der Frage, inwieweit der verfassungsrechtliche Zweifel *‚offenkundig'* und *‚zweifelsfrei'* wäre. Da die konkreten Zweifelsfragen diese Hürden jeweils nicht nahmen, fertigte Bundespräsident Carstens das „Staatshaftungsgesetz", Bundespräsident v. Weizsäcker das „Arbeitsförderungsgesetz" und Bundespräsident Rau das „Zuwanderungsgesetz" aus, um damit den Weg für ein vermeintliches Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht frei zu machen.

Bundespräsident Carstens schrieb diesbezüglich an den Bundeskanzler und den Präsidenten des Deutschen Bundestages und des Bundesrates: *„…Die gegen das verfassungsgemäße Zustandekommen des Gesetzes erhobenen Bedenken wiegen schwer; doch reichen sie, da auch die Argumente zugunsten der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes vorgetragen werden, denen ein gewisses Gewicht nicht abzusprechen ist, nach meiner Ansicht nicht aus, um die Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten abzulehnen. Zu einem solchen Verhalten würde ich mich nur veranlasst sehen, wenn die Unvereinbarkeit eines Gesetzes mit dem Grundgesetz für mich offenkundig und zweifelsfrei wäre. …"* – Schreiben d. Bundespräsidenten v. 26. Juni 1981, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 64 v. 02.07.1981, S. 545.

In der Presseerklärung des von Bundespräsident R. v. Weizsäcker zum letztlich ausgefertigten Arbeitsförderungsgesetz heißt es: *„…Bei der notwendigen rechtlichen Abwägung der Argumente für und wider das die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes ist er (der Bundespräsident) zu der Überzeugung gelangt, daß ein offenkundiger und zweifelsfreier Verfassungsverstoß, der ihn verpflichten hätte, von der Unterzeichnung abzusehen, nicht vorliegt. …"* – Vgl. Pflüger, Von Heuss bis Weizsäcker: Hüter des Grundkonsenses. Das Amt des Bundespräsidenten in Theorie und Praxis, in: FS Bracher, S. 387.

Johannes Rau erklärte i.R. einer Rede zur Ausfertigung am 20. Juni 2002: *„…Nach Abwägung aller Gesichtspunkte habe ich das Zuwanderungsgesetz heute morgen unterzeichnet und den Auftrag zur Verkündung im Bundesgesetzblatt erteilt. Nach der Kompetenzordnung des Grundgesetzes und nach der Staatspraxis ist der Bundespräsident nur dann berechtigt und verpflichtet, von der Ausfertigung eines Gesetzes abzusehen, wenn er die sichere Überzeugung gewonnen hat, dass zweifelsfrei und offenkundig ein Verfassungsverstoß vorliegt. Zu dieser Überzeugung bin ich im vorliegenden Fall nicht gekommen. Ich habe heute einen Brief an die drei am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Verfassungsorgane geschrieben, an den Bundeskanzler und an die Präsidenten von Bundestag und Bundesrat, in dem ich sie über meine Entscheidung unterrichte. ..."* – Quelle: http://www.bundespraesident.de/dokumente/-,2.85177/Rede/dokument.htm <02.01.2011>.

604 Bundespräsident Horst Köhler verweigerte zunächst am 24.10.2006 dem Gesetz zur Neuregelung der Flugsicherung die Ausfertigung. In seinem Begründungsschreiben an die Bundeskanzlerin und die Präsidenten des Bundestags und des Bundesrats begründete Bundespräsident Horst Köhler die Entscheidung: *„…Der Bundespräsident hat gemäß Artikel 82 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz die verfassungsrechtliche Pflicht, die ihm zur Ausfertigung vorgelegten Gesetze darauf zu prüfen, ob sie "nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes" zustande gekommen sind. Er ist nach eingehender Prüfung zu dem Ergebnis gekommen, dass das am 7. April 2006 vom Bundestag verabschiedete Gesetz gegen Art. 87 d Abs. 1 GG verstößt. Zur evidenten Verfassungswidrigkeit des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung führen die Unvereinbarkeit einer kapitalprivatisierten Flugsicherungsorganisation mit dem Erfordernis der bundeseigenen Verwaltung, die sich aus dem Flugsicherungsgesetz unmittelbar ergebende zeitliche Befristung der vorgesehenen Steuerungs- und Kontrollrechte des Bundes sowie die geringen gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten aufgrund einer Minderheitsbeteiligung. Die Entscheidung des Bundespräsidenten richtet sich nicht gegen die Privatisierung einer staatlichen Aufgabe. Eine solche Privatisierung kann jedoch nur nach Maßgabe des geltenden Verfassungsrechts erfolgen. Dem Gesetzgeber ist es unbenommen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für sein Vorhaben zu schaffen. …".*

Im zweiten und bisher letzten Fall entschied sich Bundespräsident Horst Köhler am 08.12.2006 gegen die Ausfertigung des „Verbraucherinformationsgesetzes" und begründete dies in seinem Begleitschreiben an die Bundeskanzlerin und die Präsidenten des Bundestags und des Bundesrats inhaltlich folgendermaßen: *„… Der Bundespräsident hat gemäß Artikel 82 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz die verfassungsrechtliche Pflicht, die ihm zur Ausfertigung vorgeleg-*

Anstoß zu mannigfaltiger Kritik[605] aus dem politischen Raum[606], die aber in Anbetracht der als schützenswert erachteten Institution des Bundespräsidenten zumindest für die mediale Wahrnehmung schnell wieder abebbte.

Die beiden aktuellsten Fälle der Ausfertigungsverweigerung machen es mehr als offenkundig: Im Grundsatz können alle politischen Akteure auf der Verfassungsbühne durchaus damit leben, dass ein Bundespräsident den Bundesgesetzen

---

ten Gesetze darauf zu prüfen, ob sie "nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes" zustande gekommen sind. Er ist nach eingehender Prüfung zu dem Ergebnis gekommen, dass das am 29. Juni 2006 vom Deutschen Bundestag und am 22. September 2006 vom Bundesrat verabschiedete Gesetz gegen das seit dem 1. September 2006 geltende Verbot des Art. 84 Abs. 1 S. 7 GG verstößt, durch Bundesgesetz den Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben zu übertragen. Das Verbraucherinformationsgesetz, das vom Deutschen Bundestag vor und vom Bundesrat nach dem Inkrafttreten der Grundgesetzänderung verabschiedet wurde, trägt der durch die Föderalismusreform geänderten Verfassungslage nicht Rechnung. Maßstab für die Ausfertigungsprüfung des Bundespräsidenten ist die seit dem 1.September 2006 geltende Grundgesetzfassung (Vgl. BVerfGE 34, 9). Der Bundespräsident sah sich im Hinblick auf das nunmehr in Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG enthaltene Aufgabenübertragungsverbot für den Bund an Gemeinden und Gemeindeverbände daran gehindert, das Verbraucherinformationsgesetz auszufertigen. …" – Quelle: Bundespräsidialamt: Pressemitteilung des Bundespräsidenten vom 08. Dez. 2006.

605 Aus: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 17. Dez. 2006, S. 2 – *„…Doch Köhler weiß, dass die Große Koalition in Wirklichkeit Gift und Galle gegen ihn spuckt, im Kabinett wie in den Fraktionen. Er erkenne seine Grenzen nicht, sagen sie. Er suche noch immer seine Rolle und reiße dabei ihre Arbeit nieder. Beleidigt hintertreibe das Staatsoberhaupt die Regierungsgeschäfte, weil sein neoliberaler Wille nicht geschehe. ‚Machtanmaßung' und ‚Selbstüberschätzung' sind Worte, die Regierende über Köhler fallen lassen. …"*;

Aus: DIE ZEIT, v. 18. Jan. 2007, S. 4 – *„…Dabei belässt es der Präsident nicht mehr beim Proklamieren. Auch aktiv fährt er der Koalition in die Parade. Wenn er nun schon zum zweiten Mal einem Gesetz der Koalition die Unterschrift verweigert, beruft er sich auf seinen grundgesetzlichen Prüfauftrag. In der Koalition wächst der Verdacht er überschreite seine Kompetenzen. Obwohl es bei diesem Streit um hochkomplexe, verfassungsrechtliche Fragen geht, darf sich Köhler auch hier breitester Zustimmung sicher sein, […] Wer Gesetze der Großen Koalition stoppt, handelt offenbar populär. Und er stärkt mit seinem* Veto *zugleich den grassierenden Vorwurf, diese Koalition bringe einfach gar nichts zuwege. …"*.

Aus DER SPIEGEL, v. 19. Mai 2008, S. 27: Nach der kurz hintereinander folgenden Nichtausfertigung zweier Gesetze und der diesbezüglich massiven Kritik aus der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, maßgeblich geäußert von deren Parlamentarischen Geschäftsführer N. Röttgen, sah sich Bundeskanzlerin Merkel genötigt *„…Köhler öffentlich zur Seite zu springen. Intern aber lobte sie Röttgen für seine Kritik. …"*.

606 Gerade die Nichtausfertigung durch Bundespräsident Horst Köhler innerhalb weniger Monate im Jahre 2006 („Neuregelung der Flugsicherung" – 24.10.2006 & „Verbraucherinformationsgesetz" – 08.12.2006) wurde im politischen Raum als besonders dramatisch empfunden, nachdem die sieben Vorgänger Host Köhlers insgesamt lediglich sechs Gesetze nicht unterschrieben hatten:

Zum ersten Mal verweigerte Bundespräsident Theodor Heuss seine Unterschrift aus formalen Gründen dem „Gesetz über die Verwaltung der Einkommens- und Körperschaftssteuer", weil diesem die Zustimmung des Bundesrates gefehlt haben soll. Bundespräsident Heinrich Lübke unterschrieb 1960 das „Gesetz über den Betriebs- und Belegschaftshandel" nicht, weil er die Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 Abs. 1 GG) beeinträchtigt sah. Bundespräsident Gustav Heinemann wies 1969 das „Ingenieurgesetz" und 1970 das „Architektengesetz" zurück, mit der Begründung, der Bund habe keine Zuständigkeitskompetenz. Bundespräsident Walter Scheel verweigerte 1976 dem „Gesetz gegen die Abschaffung der Gewissensprüfung bei Wehrdienstverweigerern" wegen fehlender Zustimmung des Bundesrates die Ausfertigung. In weiteren neun Fällen äußerte Bundespräsident Scheel massive Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, fertigte aber dennoch aus. Darunter waren insb. der sog. Streikparagraph 116 und die Neuregelung der Parteienfinanzierung. Als letzter Bundespräsident fertigte Richard v. Weizsäcker 1991 das Privatisierungsgesetz zur Flugsicherung nicht aus, weil er Art. 87d Abs. 1 GG verletzt sah. Erst nach entsprechender Verfassungsänderung war Bundespräsident R. v. Weizsäcker dazu bereit auszufertigen.

Schon vor den beiden aktuellsten Nichtausfertigungen gab es noch weitere Zweifelsfälle. So hatte Bundespräsident Roman Herzog 1994 massive Bedenken gegen die Änderung des „Atomgesetzes", fertigte vor dem Hintergrund seiner Rolle als vormaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts aber dennoch aus. Auch Bundespräsident Host Köhler hatte schon im Jahr 2004 massive Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes. Er fertigte aber das fragliche „Luftsicherheitsgesetzes" dennoch aus, wodurch er den Weg für die verfassungsgerichtliche Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht frei machte, welches am 13.02.2006 die Verfassungswidrigkeit zentraler Normen (insb. § 14 Abs. 3 LuftSiG) dieses Gesetzes feststellte – Vgl. BVerfGE 115, 118 ff.

das verfassungsrechtliche Gütesiegel aufsetzen darf. Es hat auch niemand ein Problem damit, dass sich die jeweiligen Amtsinhaber bei verfassungsrechtlichen Zweifelsfragen winden müssen und die Antwort anhand einer sog. ‚Evidenzkontrolle'[607] zu finden suchen. Auch dass sie im Sinne der Parlamentsprärogative in Normsetzungsfragen die Prüfungshürden dabei derartig hoch hängen, dass dem Gesetz ‚die Verfassungswidrigkeit schon auf die Stirn geschrieben stehen muss'[608], damit sie nicht ausfertigen könnten, scheint wohl keiner weitergehenden Diskussion wert, sondern wird als wohltuende Zurückhaltung des Staatsoberhauptes gewertet. Solange der amtierende Bundespräsident zum Schluss zu dem Ergebnis kommt, die verfassungsrechtliche Diskrepanz sei nicht dermaßen offenkundig, dass sie eben nicht über alle Zweifel erhaben ist, ist es der Regierung und den sie tragenden Mehrheitsfraktionen im Bundestag egal, woraus sich die Mäßigung des Bundespräsidenten speist.

Das vetorechtserzeugende Prüfungsrecht an sich stellt also niemand in Frage, vielmehr genießen die politischen Protagonisten, dass ein an der Gesetzgebung nicht beteiligtes Organ wie das Staatsoberhaupt, das oftmals unter großen politischen Mühen und mit knappen parlamentarischen Mehrheiten zustande gekommene Gesetz, in den Rang eines obersten Staatsaktes hebt. Die Ausfertigung durch den über den Parteien stehenden Bundespräsidenten dokumentiert, dass das von der parlamentarischen Mehrheit beschlossene Gesetz zum Staatsgesetz geworden und von allen zu respektieren ist, auch von denjenigen die seinen Erlass ablehnten.[609] Problematisch wird erst dann, wenn im pluralistischen Meinungsgeflecht die oppositionelle Minderheit durch die Ausfertigungsverweigerung einen späten Sieg einfährt und sich die Parlamentsmehrheit und Regierung um die Früchte ihres Gesetzgebungsverfahrens gebracht sehen. Dann nämlich ist der politische Mehrheitswille von einem Staatsorgan auf den Kopf gestellt, dem das Grundgesetz keinerlei politische Dispositionsbefugnis über das Gesetz zugesteht. Überschreitet der Präsident in den Augen der Parlamentsmehrheit und der Bundesregierung die Grenzen der Enthaltsamkeit, verfliegt die Freude über sein Integratorenamt sehr schnell. Es werden dann all die Friktionen deutlich, die dem vetorechtserzeugenden Prüfungsrecht des Bundespräsidenten in seiner Substanz an-

---

[607] Die auf *Roman Herzog* zurückgehende ‚Evidenzkontrolle' hat den Hintergrund, dass die Unterschriftsverweigerung basierend auf Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG die Ausnahme bilden soll, für die Herzog kumulativ zwei Voraussetzungen fordert: Zum einen nach dem Evidenzprinzip einen eindeutigen Verstoß gegen den Text der Verfassung oder gefestigte Rechtsprechung des BVerfG und zum Zweiten die Berücksichtigung der Folgen der Ausfertigungsverweigerung. – Vgl. Herzog, FS Carstens Bd. II, S. 609.

[608] So der Maßstab, der aus den Reihen des Bundestages an den Bundespräsidenten für seine Prüfungsausübung herangetragen wird. Vgl. MdB Olaf Scholz in: SPIEGEL online v. 14. Dez. 2006.

Bundespräsident Horst Köhler sah diesen Ansatz allerdings als nicht funktionsgerecht an. Vgl. Interview in DIE ZEIT v. 01. März 2007: „…Frage: *SPD-Vertreter haben gesagt, Gesetzen müsse schon die Verfassungswidrigkeit auf die Stirn geschrieben sein, bevor der Bundespräsident seine Unterschrift verweigern könne.*/ Horst Köhler: *Ich bin Optimist: Wenn es dem Gesetz auf der Stirn geschrieben steht, dann wird es vom Parlament nicht verabschiedet. …*"

[609] Vgl. Maurer, in: Bonner Kommentar, Art. 82, Rn 25; ebenso: Schlaich, Die Funktion des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge (§49), in: HStR II, Rn 25.

haften, unabhängig von der Frage, ob es nun allein formelle oder auch materielle Kriterien einschließt.

Der diesbezügliche Disput um die Existenzberechtigung des präsidialen Prüfrechts entspringt seinem Grundsatz nach zunächst einmal parteipolitischer Irritation über ein sich vermeintlich nicht rational verhaltenes Staatsoberhaupt. Darüber hinaus wird eine Art Machtlosigkeit der Regierung und der sie tragenden Parlamentsfraktionen[610] deutlich. Aus dieser Machtlosigkeit entspringt eine kaum verhohlene Wut der Regierung, die sich aus einem Paradox erklärt: Dort, wo ein Bundespräsident wirklich politisch ‚über den Zaun fressen würde', könnte sie das zumeist folgenlos ignorieren, wenn er aber Gesetze aus rein verfassungsrechtlichen Gründen stoppt, muss sie das zähneknirschend erst einmal hinnehmen – Dort wo der Präsident wirklich politisch wird, tut er kaum einem weh, wo er der Regierung weh tut, handelt er gar nicht politisch.[611] Dieses Phänomen wird noch dadurch verstärkt, dass der nicht ausfertigende Bundespräsident sich i.d.R. vom Meinungswind getragen fühlen kann, der insbesondere unter dem Aspekt „anschwillt", dass endlich mal einer „denen da oben die Leviten liest".[612] Dieser volkspopuläre[613] Aspekt des Präsidentenamtes ist an sich nicht zu kritisieren und womöglich im republikanischen Strickmuster des Grundgesetzes als Ventil tendenziell einkalkuliert. Wenn sich jener Aspekt aber auf das originäre Metier der Legislative und die politische Führungsrolle der durch diese hervorgebrachten Regierung ausweitet, wird er als Veränderung des Verfassungsgefüges wahrgenommen. Das Nichthandeln des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung erzeugt politischen Druck, der weit über die Grenzen des Populismus hinausgeht. Denn wenn ein Bundespräsident, aus welchen Motiven auch immer, die Hürden der Evidenz des Verfassungszweifels schneller genommen sieht als seine Vorgänger, dann bedeutet dies gleichsam eine Absenkung seiner politischen Mäßigungsschwelle.

Gerade weil das Verfassungsrecht hoch strittig sein kann und oftmals nahe an der Verfassungspolitik angesiedelt ist, kann eine Bundesregierung im Vornherein

---

610 Aus Sicht des Verfassungswortlauts ist es zwar letztlich die Regierungsmehrheit im Deutschen Bundestag, welche das i.d.R. durch die Regierung initiierte Gesetz verabschiedet. Insbesondere die Vorabsprachen zwischen Regierungsfraktionen und Bundesregierung und infolge dessen die Vorbereitung und Begleitung des Gesetzgebungsverfahrens durch die Fachministerien lässt jedoch eine exekutive Verbundenheit mit dem legislativen Normsetzungsbeschluss entstehen.

611 Vgl. DIE ZEIT, v. 20. Dez. 2006, S. 12.

612 Vgl. A.a.O.: „*…Während die Bevölkerung sich deutlich nach einer wirklichen Autorität über allem Parteiengetümmel sehnt […], verlangt die politisch-parlamentarische Klasse einen Bundespräsidenten, der sie – auf höchstmöglichen Niveau, […] ungestört vor sich hin werkeln lässt. …*"; ebenso DIE ZEIT, v. 28. Dez. 2006, S. 3: „*…Horst Köhler übte im vergangenen Jahr stärkeren Einfluss auf die Tagespolitik aus als alle seine Vorgänger. Vermutlich fühlt er sich von Roman Herzog animiert, einen Ruck nicht nur anzumahnen, sondern selbst zu rucken. Achtzig Prozent der Deutschen finden es gut, dass er den Koalitionären den unbenutzten Füller zeigt, andere sehen in ihm schon einen ‚Hüter der Verfassung', einen über die Gesetzesherrschaft sich aufschwingenden, nun ja: populistischen Quasipotentaten, den einst der Nazijurist Carl Schmitt erfunden hatte. …*".

613 Über den amtierenden Bundespräsidenten Host Köhler wird medial folgendes Bild verbreitet: „*…Stets hat er sich als ‚Bürgerpräsident' verstanden, der seine Autorität und Amtwürde weniger von der Bereitschaft der Parteien – in seinem Fall von CDU, CSU und FDP – ableitet, sondern von seiner Beliebtheit im Volk. …*" – Vgl. FAZ NET, v. 22. Mai 2008, „Der Bürgerpräsident fürchtet die Wahl nicht".

so gut wie nie antizipieren, wann für den Bundespräsidenten der Rubikon der Verfassungswidrigkeit überschritten ist. Obwohl dem Bundespräsidenten durch das Grundgesetz jegliche inhaltliche Teilnahme am Gesetzgebungsverfahren verwehrt bleibt, müssen die Regierung und ihre Mehrheit prophylaktisch seinen Willen inkludieren, um nicht zum Schluss als handlungsunfähig dazustehen. Infolgedessen müssen die Koalitionsfraktionen und die federführende Regierung schon im Vorfeld des Gesetzesbeschlusses die verfassungsrechtlichen Mahnungen und Einwürfe des Bundespräsidenten würdigen, um nicht Gefahr zu laufen, das Gesetz zum Schluss zu verlieren.[614] Der deutsche Wähler verzeiht einer Bundesregierung viel, aber nicht die Handlungsunfähigkeit.[615] Dadurch, dass eine Bundesregierung dies stetig einkalkulieren wird müssen, erlangt die verfassungsrechtliche Sichtweise der Bundespräsidenten schon im Gesetzgebungsverfahren Relevanz, da die Regierung und das Mehrheitsparlament sich daran orientieren müssen. In der Folge sind die Bundesregierung und die sie tragenden Fraktionen gezwungen, die verfassungsrechtliche Sichtweise des Präsidenten in den Gesetzgebungsvorgang einzuflechten. Insbesondere problematisch erscheint dies, wenn offenkundig ist, dass der Bundespräsident einem Gesetzgebungsvorhaben schon politisch negativ gegenübersteht und seine verfassungsrechtliche Argumentation nur vorgeschoben sein könnte.[616]

---

614 Für derartige Befürchtungen bieten die Reaktionen aus dem politischen Raum nach der zweiten Ausfertigungsverweigerung durch Bundespräsident Horst Köhler mehr als nur begründeten Anlass. Nachdem Bundespräsidenten Köhler im Jahr 2006 nicht nur das „Gesetz zur Teilprivatisierung der Flugsicherung" stoppte, sondern kurze Zeit später auch noch das „Verbraucherinformationsgesetz" befürchteten die Bundesregierung und die sie tragenden Fraktionen im Bundestag, welche beide Gesetze auf Initiative der Bundesregierung beschlossen hatten, dass weitere zentrale Gesetzesvorhaben der ‚Großen Koalition' unter Bundeskanzlerin Merkel durch den Bundespräsidenten gestoppt werden könnten. Insbesondere die geplante Gesundheitsreform (Vgl. FAZ-NET v. 06.10.2006), aber auch das Gesetz zur Kostenübernahme der Unterbringung hilfsbedürftiger Langezeitarbeitsloser (KdU) wurde schon während des Zustimmungsverfahrens im Bundesrat wegen der Ungleichverteilung der Finanzmittel zwischen den Bundesländern für vermeintlich verfassungswidrig gehalten (Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 17. Dez. 2006, S. 2) [Letzter Fall darf nicht verwechselt werden mit der Erklärung der Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit von § 44 Abs. 2 SGB II aufgrund von Kommunalverfassungsbeschwerden durch das Bundesverfassungsgericht am 20.12.2007 (2 BvR 2433/04; 2 BvR 2434/04)! Diese Verfassungsbeschwerden bezogen sich auf die Problemstellung der Mischverwaltung bei der Betreuung der Hartz-IV-Empfänger durch Arbeitsgemeinschaften aus Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen. Eine derartige Mischverwaltung verstößt lt. BVerfG gegen die grundgesetzliche Kompetenzordnung. Diese Sozialgesetze betreffen jedoch nicht den Sachverhalt des KdU-Gesetzes, welches der Bundespräsident trotz verfassungsrechtlicher Bedenken ausfertigte.].

615 Gerade die Blockadehaltung des SPD dominierten Bundesrates, organisiert vom damaligen Vorsitzenden Oscar Lafontaine, diente im Vorfeld der Bundestagswahl im Jahr 1998 dazu, die Regierung Kohl in den Augen der Wähler als kraftlos und handlungsunfähig dastehen zu lassen. Mittlerweile ist dies gefestigte politische Interpretationsart der zwei Jahre Bundesratsgebaren vor der Wahl 1998, auch die SPD und die entsprechenden Protagonisten widersprechen in der Nachschau dieser Sichtweise nicht mehr – Meinungsforscher glauben ermittelt zu haben, dass die Fähigkeit der christlich-liberalen Regierung wichtige Gesetze (z.B. die avisierte Steuerreform) durchzubringen, vom Wähler tatsächlich als eingeschränkt wahrgenommen wurde, was u.a. zum Regierungswechsel beitrug.

616 Insbesondere der amtierende Bundespräsident Horst Köhler erweist sich als Vertreter klarer eigener politischer Vorstellungen, die er dezidiert in den politischen Raum entlässt. Dies tut er selbst dann, wenn er weiß, dass sie nicht der Auffassung der Bundesregierung und der politischen Mehrheit im Parlament entsprechen. Als ein Beispiel sei auf die Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I für ältere Arbeitslose verwiesen, die der Bundespräsident von Anfang für falsch hielt und diese Meinung auch öffentlich propagierte (Vgl. Frankfurter

Des Weiteren erzeugt dieses Antizipieren von Verfassungszweifeln einen faktischen Zustand der Selbstkontrolle seitens des Präsidenten. Denn wenn die politische Mehrheit im Bundestag wirklich sichergehen will, dass der Bundespräsident ein Gesetz ausfertigt, dann würdigt sie seine Sichtweise schon bei der Normentstehung. Das Bundespräsidialamt teilt den federführenden Ministerien durchaus schon während des Gesetzgebungsprozesses oder kurz danach mit, inwieweit es Verfassungszweifel hegt.[617] In Hintergrundgutachten und Schriftwechseln wird der Bundespräsident, dessen Staatssekretär sogar an Kabinettssitzungen[618] teilnimmt, frühzeitig informiert und kann langfristig die relevanten Verfassungsfragen prüfen. Dem politischen Raum deuten sich Verfassungszweifel also schon vor einer vermeintlichen Ausfertigungsverweigerung eine Zeit lang an.

Es besteht also durchaus schon praktisch die Möglichkeit der Einbindung der präsidialen Sichtweise. Beugt sich eine Bundesregierung dieser schon im Vorfeld, ist allerdings dasjenige, was der Bundespräsident später tatsächlich verfassungsrechtlich begutachtet, sein eigener Wille. Dies kann im Extremfall die faktische Folge haben, dass er sich kurioserweise zum Schluss selbst kontrolliert.

Gerade derartige Eingriffsdimensionen des Bundespräsidenten in das Normsetzungshandeln von Regierung und Legislative sieht das Grundgesetz eigentlich aber gar nicht vor, vielmehr versucht die Verfassung derartigen Einfluss sogar auszuschließen. Die Folge, der durch die Hintertür des vetorechtserzeugenden Prüfungsrechts Einzug haltenden präsidentiellen Einflussnahme, ist eine massive Zerknirschtheit im politischen Raum sobald ein Bundespräsident von dieser Verweigerungskompetenz Gebrauch macht oder deren Gebrauch androht. Die beiden jüngsten Fälle sprechen hier eine beredete Sprache. Die Reaktionen von parlamentarischer Mehrheit und Bundesregierung deuten darauf hin, dass sie den Bundespräsidenten ‚gefühlt' für nicht zuständig erachten.

Es ist jedoch nicht allein die verfassungsrechtliche ‚Nichtkompetenz' des Bundespräsidenten, welche Frustration im politischen Raum erzeugt, sondern vor allem der Umstand, dass dem weder unmittelbar legitimierten noch mit substantieller Beteiligung an der Staatsleitung ausgestatteten Staatsoberhaupt, eigentlich eine derartig weitreichende Entscheidung nicht zugebilligt werden kann. Jene subtile ‚Emotionslage' bei den politischen Akteuren ist keiner Boshaftigkeit geschul-

Allgemeine Zeitung v. 29. Dez. 2007, S. 3). Im Falle verfassungsrechtlicher Zweifel wäre es nur sehr schwer vorstellbar gewesen, wie seine politische Auffassung zu diesem Thema, von seinen vermeintlich evidenten Verfassungszweifeln zu trennen gewesen wäre.

[617] So war es beispielsweise auch im Vorfeld der Nichtausfertigung des Verbraucherinformationsgesetzes. Das für die Ausfertigung zuständige Referat Z 6 des Bundespräsidialamtes versuchte noch nach Gesetzesbeschluss die Bundesregierung davon zu überzeugen, dass nach der Föderalismusreform der Bund den Gemeinden im fraglichen Themenbereich keine Vorgaben mehr machen durfte und schlug vor, den Fehler im Wege eines Änderungsgesetzes unauffällig zu korrigieren. Diese verfassungsrechtliche Sichtweise wurde durch das Kanzleramt und das Bundesinnenministerium nicht ausreichend goutiert, so dass sich Bundespräsident Köhler außer Stande sah, das Gesetz auszufertigen. – Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 17. Dez. 2006, S. 2.

[618] Vgl. § 23 GOBReg. Darüber hinaus institutionalisiert schon § 5 GOBReg. den Meinungsaustausch zwischen Bundesregierung und Bundespräsidialamt. Zum ganzen Fragenkreis: H. Maurer, Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht?, in: DÖV 1966, 665 (671 ff).

det, sondern dem Bewusstsein einer organschaftlichen Trennung von Entscheidungs- und Verantwortungssphäre im Grundgesetz. Sowohl die inhaltliche Beschlussfassung als auch der Beschluss selbst werden dem Bundespräsidenten nach dem Verfassungswortlaut vorenthalten. Dennoch ist er dem Legislativorgan gegenüber de facto mit einer Art Kontrollbefugnis ausgestattet. Für seine Nichtausfertigung muss er jedoch dem Wähler niemals Rechenschaft ablegen. Anderes gilt für den parteipolitisch gespeisten Deutschen Bundestag. Dessen Abgeordnete und Parteien müssen sich vor dem ‚demos', für den Nichterlass eines Gesetzes rechtfertigen. Dies wird umso schwieriger, wenn man ein Gesetz aus ‚Angst' vor der Nichtausfertigung des Bundespräsidenten erst gar nicht beschlossen hätte.

Für das Parlament und die aus ihm hervorgehende und in Gesetzgebungsfragen federführende Bundesregierung stellt sich das Unterfangen somit als eine Art ‚no-win-Situation' dar. Der politische Alltag und die tendenzielle Unbestimmtheit einer Verfassung können immer wieder Konstellationen erzeugen, in denen die verfassungsrechtliche Beurteilung unsicher ist. Für die Regierung und die sie tragenden Parlamentsfraktionen stellt sich dann die Alternative: Entweder sie werden vom Bundespräsidenten gemaßregelt und als Verfassungsverletzer gebrandmarkt oder sie stellen sich selbst als ‚Drückeberger' dar, die sich hinter formaljuristischen Zweifeln verstecken.

Fakt ist jedenfalls: Die einmalige Wiederwahlhürde des Bundespräsidenten (Art. 54 Abs. 2 GG) erscheint als zu geringe demokratische Rückkopplung seiner Arbeit, um ihm die Folgen seiner Nichtausfertigung politisch in Rechnung stellen zu können. Zumal die Mehrheiten in der Bundesversammlung nach jeder Landtagswahl schwanken können und die amtierende Regierungsmehrheit auf Bundesebene i.d.R. im Laufe ihrer Regierungszeit eher an dortigem Einfluss verliert und die Opposition hinzugewinnt. Ein Bundespräsident, der durch die Nichtausfertigung von für die Parlamentsminderheit unerwünschten Gesetzen in die Karten der Opposition spielt, wird sich vor dieser in der Bundesversammlung wohl nicht fürchten müssen. Zumal ein sich in zweiter Amtszeit befindlicher Bundespräsident derartige Betrachtungen sowieso nicht anstellen müsste.

Alle diese Einzelerwägungen verbinden sich im Falle des präsidentiellen Verfassungsvetos aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG zu einem gut hörbaren ‚Aufschrei' der politischen Verantwortungsträger in der Bundesregierung und im Deutschen Bundestag. Dieser ‚Aufschrei' kann als Menetekel für eine staatsstrukturelle Anomalie erachtet werden, die in dem Umstand zu suchen ist, dass ein Staatsoberhaupt, dem eigentlich lediglich exekutiv-repräsentative Funktionen zuzuordnen sind und welches nur eine sog. demokratische Reservefunktion innehaben soll, das Recht zugestanden wird, ein vom gesetzgebenden Organ Bundestag im Zusammenwirken mit dem Bundesrat geschaffenes Gesetz[619] per verfassungsrechtlich begründeter Ausfertigungsverweigerung zu unterminieren. Dies kann letztlich nur

619 Nichts anderes drückt nach wohl einhelliger Auffassung Art. 77 i.V.m 78 GG aus, Vgl. Pieroth, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, Art. 77, Rn 2.

zum „Wutschnauben“ der eigentlich zur Gesetzgebung Berufenen führen, denn es offenbart sich an dieser Stelle die ganze Unbilligkeit, die das Grundgesetz inkludiert, wenn es einer dem politischen Feedback enthobenen Instanz eine Kontrollkomponente gegenüber Bundesgesetzen zugesteht.

bb. Bewertung und Lösungsansätze

Das präsidentielle Ausfertigungsverweigerungsrecht in seiner vetorechtserzeugenden Dimension erscheint mithin als eine Art Fremdkörper im parlamentarischen System. Alle aufgeworfenen Fragestellungen weisen auf eine Systeminkongruenz hin. Diese Systeminhomogenität erwächst weniger aus dem Amt des Bundespräsidenten an sich, denn eine republikanisch konstruierte Verfassung benötigt ein solches Staatsorgan sogar denklogisch. Es ist vielmehr das präsidentielle Prüfungsveto, welches so gar nicht in eine Verfassung zu passen scheint, die, wenn man die Materialien des Parlamentarischen Rates zugrunde legt, eben gerade keine quasimonarchischen Muster aufweisen sollte. Gerade aber die Unterminierung des Gesetzgebungsergebnisses als einem vormals originären Recht des konstitutionellen Monarchen[620] wirft bei einer Zuordnung zum Bundespräsidenten Fragen auf. Für den unmittelbar gewählten Reichspräsidenten der Weimarer Republik konnte man jene restmonarchischen Strukturen womöglich noch als systemkonform akzeptieren, da dieser bewusst als ‚Ersatzkaiser‘[621] konzipiert wurde und es folglich nicht Wunder nimmt, wenn seine Kompetenzen als monarchische Nachfolgerechte erscheinen. Jene Idee eines Ersatzkaisers, an welchem sich das deutsche Volk nach der Revolution von 1918 orientieren können sollten, wurde aber gerade nach den Erfahrungen, die jene Positionierung gegenüber der Nationalrepräsentation hervorbrachte, bewusst nicht zur Zielstellung des Grundgesetzes gemacht. So gut wie alle aktiven Staatsleitungsfunktionen wurden, in ausdrücklicher Abkehr vom Weimarer System, auf den parlamentsabhängigen Bundeskanzler umgeleitet. Die Zuweisung der Staatsrepräsentation zum Bundespräsidenten mag zwar tendenziell monarchische Vorbilder haben, monarchische Kompetenzen sollten damit aber ganz bewusst nicht verbunden sein.

Es erweist sich m.E. als das Hauptproblem, dass der Parlamentarische Rat, aus welchem Grund auch immer, offensichtlich nicht die notwendige Aufmerksamkeit für die Frage der Systemkonformität des Vetorechts aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG aufbrachte. Bei näherer Analyse von Art. 109 Herrenchiemseeentwurf (HChE)[622]

---

620 *Schlaich* spricht in diesem Zusammenhang von einer *„…etwas gedankenlosen Übernahme der monarchischen Tradition des 19. Jahrhunderts. …“* – Vgl. Schlaich, Die Funktion des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge (§49), in: HStR II, Rn. 25.

621 v. Beyme, Das präsidentielle Regierungssystem der Vereinigten Staaten in der Lehre der Herrschaftsformen, S. 10: *„…Eine Revolution hatte die Monarchie beseitigt, monarchische Gefühle und ein konstitutionell-dualistisches Verfassungsideal waren aber noch weit verbreitet. Auch in Weimar gab es 1919 viele ‚Republikaner wider Willen', nur wenige Deutschnationale […] betrieben relativ offen monarchische Propaganda. Die Suche nach dem ‚Ersatz-Kaiser' war aber nur bei wenigen von einem dolus eventualis zugunsten einer Restauration der Monarchie geleitet. …“*.

622 Vgl. JöR (1) 1951, S. 613 ff.; Nawiasky, Die Grundgedanken des Grundgesetzes, S. 105 ff.

wird offenbar, das keinerlei Abwägung der klar hervorstechenden monarchischen Determination gegenüber dem avisierten Modell des Parlamentarismus stattfand. Obwohl den Müttern und Vätern des Grundgesetzes die konstitutionelle Herkunft des Prüfungsrechts keinesfalls unbekannt war, denn so gut wie alle Mitglieder der verfassunggebenden Versammlungen hatten sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik gelebt, erkannten sie wohl offensichtlich nicht die ‚Reststrahlung', die von jener ‚monarchischen Kontamination' ausging. Aufgrund fehlender ausdrücklicher Äußerungen kann die Motivation für die diesbezügliche Nichtbefassung nur erahnt werden. Sie wird wohl auch darin zu finden sein, dass die Ausfertigungsverweigerungsmöglichkeit des Reichspräsidenten in der Weimarer Republik als solche keinen offensichtlich wahrnehmbaren Schaden angerichtet hatte. Dem Weimarer Präsidenten standen erweislich genügend andere Möglichkeiten zur Unterminierung der Parlamentsprärogative zur Verfügung. Es galt wohl zuvorderst diese, den Einsturz des Weimarer Gebildes mitbedingenden Problembereiche zu beseitigen. Ein Großteil der Kapazitäten des Parlamentarischen Rates wurde für das Ansinnen verbraucht, eine Verfassung zu kreieren, welche Schutz vor einem erneuten Missbrauch bot, wie ihn das Deutsche Reich basierend auf den Möglichkeiten der WRV erfahren hatte.[623] Neben einer fehlenden demokratischen Grundfestigkeit in der Bevölkerung der jungen Weimarer Republik und einer nur rudimentär vorhandenen, in Krisenzeiten nicht tragenden Parlamentstradition waren insbesondere die Rechte des Reichspräsidenten als die Ursachen ausgemacht worden, welche den Weg in die nationalsozialistische Diktatur mit ebneten.

Das Grundgesetz als neu zu erschaffende demokratische Verfassung, musste zweierlei Ansprüchen genügen: Zum einen galt es die vermeintlichen Unzulänglichkeiten der Vorgängerverfassung auszumerzen und dabei aber gleichsam den politischen Vorgaben der Besatzungsmächte zu entsprechen. Das unproblematische Themenfeld der Ausfertigungsverweigerung stand da wohl offensichtlich nicht zuvorderst auf der Agenda. Es wurde mehr oder weniger als rechtloser Annex wahrgenommen, der keine wirklich gravierenden Auswirkungen auf die Normsetzung entfalten würde können. Zum anderen war es primäres Konstruktionsziel, zugunsten einer starken Regierung fast alle Kompetenzen des vormaligen Reichspräsidenten auf den Bundeskanzler übergehen zu lassen. Oberstes Primat war die Sicherung der Stabilität der parlamentsgeformten Regierung, wofür das Grundgesetz sogar um das verfassungsrechtliche Unikat des konstruktiven Misstrauensvotums erweitert wurde.

Für den Bundespräsidenten war quasi nur die Übernahme der leeren Präsidentenhülle vorgesehen, wie sie nach der Entkernung des Weimarer Reichspräsidenten übrig blieb. Überspitzt formuliert ging es bezüglich des Organs Bundespräsi-

[623] Die Ausrichtung des Parlamentarischen Rates darauf, die Demokratie des Grundgesetzes nicht auf ähnlich tönerne Füße zu stellen, wie die Weimarer Verfassung, wird anschaulich nachgezeichnet bei: Fromme, Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, S. 38 ff, 61 ff, 71 ff, 125 ff.

dent nur noch darum, den Grundanforderungen eines republikanischen Systems zu genügen. Da die scheinbar ungefährliche Prüfungskompetenz nicht zur Rolle des Kanzlers als Regierungschef zu passen schien, verblieb dieses Recht beim ursprünglichen Inhaber, dem Staatsoberhaupt. Mit jenem Fortbestand des auch deutscher Verfassungstradition entsprechenden Vetoprüfrechts aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG importierten die Mütter und Väter des Grundgesetzes einen Systemlogikfehler in die bundesrepublikanische Nachkriegsverfassung. Die nicht genügend antizipierte oder gewürdigte Folge lässt sich bei jedem verfassungsrechtlich strittigen Gesetzesbeschluss erneut beobachten.[624] Insofern der Bundespräsident aufgrund von Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG auch nur in Erwägung zieht, ein Gesetz nicht auszufertigen, hat dies stets und ständig den ‚Beigeschmack' der Systemdiskrepanz.[625]

Den Verfassungsmaterialien zu Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG sind zwar keine fixierten Motiväußerungen zu entnehmen, weswegen eine nähere Beschäftigung mit der Systemeinpassung des präsidentiellen Prüfungsvetos nicht erfolgte. Allerdings kann den Sammlungen zum Herrenchiemseekonvent[626] entnommen werden, welche Stellung der zukünftige Bundespräsident überhaupt einnehmen sollte. Inwie-

---

[624] Als eines der jüngeren Beispiele für dieses ‚Veto-Damoklesschwertes' lässt sich auf das „Gesetz zur Vorratsdatenspeicherung" verweisen, dessen Inkrafttreten trotz der erforderlichen Beschlüsse von Bundestag und Bundesrat bis zum Schluss fraglich war und stetig die Nichtausfertigung des Bundespräsidenten im Raum stand. Es war bis zur Ausfertigung am 26.12.2007 unklar, ob das Gesetz, welches zum 01.01.2008 in Kraft treten sollte, wirklich rechtswirksam würde. Diese Vakanz lag weniger in der späten Beschlussfassung durch den Bundestag und Bundesrat im November/Dezember 2007, sondern vielmehr daran, ob die verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundespräsidenten gegenüber dem politischen Mehrheitswille evident wären oder nicht.
Als besonders problematisch erwies sich bei diesem Gesetzesvorhaben, dass es eine sog. ‚Antiterrormaßnahme' darstellte und mithin die bundespräsidiale Ausfertigungsverweigerung aus rein verfassungsrechtlichen Bedenken den Polizeibehörden ein als wichtig erachtetes Antiterrorwerkzeug faktisch vorenthalten hätte. Im Falle eines terroristischen Anschlags, der durch eine mittels diesen Gesetzes avisierten Maßnahme hätte verhindert werden können, würde aber nicht der Bundespräsident, sondern der Bundesinnenminister die politische Verantwortung tragen müssen. Ein aus verfassungsrechtlichen Zweifeln nicht ausgefertigtes Gesetz könnte somit im Extremfall eine gesamte politische Mehrheit im Bundestag ins Wanken bringen, ohne dass der Bundespräsident hierfür legitimiert wäre bzw. die politische Verantwortung hierfür tragen müsste. Auch im umgekehrten Fall wäre denkbar gewesen, dass der Bundesminister des Inneren eine Maßnahme zur Abwendung eines terroristischen Angriffs hätte ergreifen müssen, obwohl ihm hierfür die gesetzliche Ermächtigung (mangels deren Ausfertigung) gefehlt hätte. Wären in einem solchen Fall Unbeteiligte zu Schaden gekommen, wäre der Innenminister politisch nicht zu halten gewesen.
Insbesondere an diesem aktuellsten Beispiel wird deutlich, welche faktischen Folgen durch das Vetoprüfrecht hervorgerufen werden können. Der Bundespräsident, der nach der Konstruktion des Grundgesetzes aber über gar keine Gesetzgebungskompetenz verfügen sollte, bekommt hierüber auf die aktive Staatsleitung einen vergleichbaren Einfluss. Diese Systeminkongruenz tritt gerade im Katastrophenszenario deutlich hervor.

[625] Vgl. Berichte über die Reaktionen der Bundesregierung und der sie tragenden Parteien nachdem Bundespräsident Horst Köhler zum zweiten Mal innerhalb weniger Monate im Jahr 2006 einem Bundesgesetz die Ausfertigung aufgrund evidenter verfassungsrechtlicher Zweifel verweigerte. *„…Zwischen Bundesregierung und Bundespräsident herrscht Hochspannung. Führende Koalitionspolitiker werfen dem Staatsoberhaupt vor, ein falsches Verständnis seiner Zuständigkeiten zu haben. …"* – Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 17. Dez. 2006, S. 1; ebenso A.a.O, S. 2 *„…Doch Köhler weiß, daß die große Koalition in Wirklichkeit Gift und Galle gegen ihn spukt, im Kabinett wie in den Fraktionen: Er kennt die Grenzen nicht, sagen sie. Er suche noch immer seine Rolle und reiße dabei ihre Arbeit nieder. Beleidigt hintertreibe er das Staatsoberhaupt die Regierungsgeschäfte, weil sein neoliberaler Wille nicht geschehe. ‚Machtanmaßung' und ‚Selbstüberschätzung' sind Worte die Regierende über Köhler fallen lassen. …"*.

[626] Vgl. Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen: Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, 10. bis 23. August 1948, S. 41 ff.

weit hieraus produktive Rückschlüsse für das Prüfungsrecht zu ziehen sind, gilt es nun im Folgenden zu betrachten.

In den vorentscheidenden Debatten um das zukünftige parlamentarische System auf dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee wurde als Zielvorgabe für die Konzeption des Bundespräsidenten, wie schon beim Reichspräsidenten, die Funktionszuweisung als sog. „pouvoir neutre“ avisiert, mit dem Ziel das republikanische Staatsoberhaupt in die Stellung eines „Hüters der Verfassung“ zu bringen. Der auf *Carl Schmitt*[627] zurückführbare Begriff des Präsidenten als „Verfassungshüters“ lässt sich dogmatisch auch schon für die Position des Kaisers[628] in der Bismarckschen Reichsverfassung ermitteln. Auch hier waren die kaiserlichen Prüfungskompetenzen gegenüber den Gesetzen von Reichstag und Bundesrat im Wesentlichen auf eine Art Verfassungswächterrolle gestützt worden, die als Ausgleich für den verlorenen monarchischen Gesetzgebungsanteil auf Reichsebene gedacht war. Für die Kaiserverfassung machte dies besonders Sinn, da eine Verfassungsgerichtsbarkeit in dieser nicht vorgesehen war. Aufgrund der monarchischen Grundtradition des Deutschen Reiches lief die Aufgabe fast automatisch auf den Kaiser zu.

Auch für die Weimarer Republik war jener Ansatz des Verfassungshüters zumindest prinzipiell nachvollziehbar und entstammte wohl vor allem dem Ansinnen, den Parlamentarismus, den *Carl Schmitt* als überlebte Form darstellte, ‚die moralisch und geistig ihren Boden verloren hat und nur noch als leerer Apparat kraft einer bloß mechanischen Beharrung mole sua aufrecht steht‘, einen starken Kompensations- und Kontrollfaktor entgegen zustellen. Der Reichspräsident sollte eine Instanz sein, die losgelöst von Zufallsmehrheiten und Koalitionsgezänk dafür Sorge zu tragen hätte, dass sich der Staat nicht in Parteienstreit und Gruppenpluralismus auflöste.[629]

Unter den Weimarer Verfassungsverhältnissen konnte der Reichspräsident zumindest noch in Anspruch nehmen, unmittelbar gewählt und somit durch das Volk legitimiert zu sein. Der Bundespräsident unter dem Regime des Grundgesetzes kann auf eine derartige Legitimationsbasis nicht mehr verweisen. Sein Aktionsradius bewegt sich außerhalb unmittelbarer demokratischer Rückkopplung. Wenn aber der Bundespräsident keine politische Anknüpfung an den Wählerwillen nehmen muss, erscheint es fraglich, wie es zu verantworten ist, dass er mit seinem Veto diejenigen brüskieren können soll, welche die eigentlichen politischen Verantwortungsträger sind. Zumal aus den Verfassungsmaterialen bezüglich der organschaftlichen Zuständigkeitsverteilung die Bestandsaufnahme gelesen werden kann, dass das Grundgesetz den Bundespräsidenten, in bewusstem Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung, dezidiert aus dem Gesetzgebungsprozess herauszu-

627 Vgl. Carl Schmitt, Hüter der Verfassung.
628 Vgl. Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. II, S. 46.
629 Vgl. v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 279/280; m.w.N.

halten gedachte und nichts die Annahme rechtfertigt, dass ihm im Rahmen der gesetzgebenden Gewalt eine Art Restposten verblieben ist.[630]

Es stellt sich mithin die Frage, welche schlüssigen Gründe es geben könnte, mit denen erklärbar wird, warum der Bundespräsident, der de facto nur noch Protokollaufgaben wahrnehmen soll und ohne die Zustimmung[631] der Bundesregierung keine aktiven Funktionen in der Staatsleitung wahrnehmen kann, am Ende des komplizierten Gesetzgebungsvorganges die Entscheidung der demokratisch legitimierten Organe unterminieren darf. Sicherlich wird dem Bundespräsidenten im Grundgesetz auch die Funktion einer sog. ‚Legalitätsreserve'[632] zuerkannt. Wenn also alle Verfassungsorgane versagen, dann soll er als ‚Heilsbringer' die Situation retten können.[633] Betrachtet man sich jedoch, welche evident wichtigen Reservefunktionen dahinter stehen, wird schnell klar, dass diese Reserveaufgaben nicht als Begründung taugen, um eine monarchische Authentizitäts- und Übereinstimmungskontrolle, welche die Gesetzgebung als den wichtigsten Bereich des Parlamentarismus außer Kraft setzen kann, zu begründen. Um es überspitzt zusammen zu fassen: Diese Legalitätsreserverechte sind nichts anderes als eine Art Moderatorenrolle, welche dem Bundespräsidenten im Falle einer Regierungskrise zugewiesen wird. Der Bundespräsident versucht systemkonform das parlamentarische Regierungssystem zu entstören, die Räder der Parteiregierung, sollten sie einmal stecken geblieben sein, mit einem Minimum an Reibung wieder in Gang zu bringen. Er wird somit im Sinne eines helfenden Regulativs tätig, um das parlamentarische System funktionsfähig zu halten.[634] Betrachtet man die sich für den Bundespräsidenten daraus ergebenden Rechte jedoch genauer, wird deutlich, dass es in einer solchen politischen Krise nicht die Aufgabe des Präsidenten ist, selber in Form einer Legitimitätsreserve die Staatsleitungsvakanzen auszufüllen[635]. Vielmehr ist es primäres Ziel dieser vermeintlichen Legalitätsreservefunktion, beim fundamentalen Scheitern parlamentarischer Mehrheitensuche, das Volk als ‚Entscheider' ins Spiel zu bringen. Mithin handelt es sich um für den Zustand der Mehrheitsunfähigkeit geschaffene Rechte, die somit im verfassungsrechtlichen Notfall greifen würden.

---

630 Ebenso Friauf, in: FS Carstens Bd. 2, S. 553.

631 Hierbei sei insbesondere auf Art. 58 GG verwiesen.

632 Kaltefleiter Werner, Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln 1970, S. 33/48 ff.

633 *Werner Heun* meint sogar, dass es insbesondere die Krise im Verhältnis des Kanzlers zum Parlament ist, die die Reservemacht des Präsidenten freisetzt. – Vgl. Heun, Die Stellung des Bundespräsidenten im Lichte der Vorgänge um die Auflösung des Bundestages, in: AöR, 109 (1984), 13 (16).

634 Vgl. Schlaich, Die Funktion des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge (§49), in: HStR II, Rn. 58; m.w.N. von: Heun, Die Stellung des Bundespräsidenten im Lichte der Vorgänge um die Auflösung des Bundestages, in: AöR, 109 (1984), 13 (16); Toews, Verfassungsreform und Parlamentsauflösung, in: FS für Werner Weber, S. 274.

635 Ebenso Schlaich, in: Die Funktion des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge (§49), in: HStR II, Rn. 58: *„…Aber auch hier wird der Bundespräsident nicht zum ‚regierenden Präsidenten'. Es tritt nicht wie unter der Weimarer Verfassung an die Stelle des Parlamentarismus der Präsidentialismus, der den Reichspräsidenten in die Lage versetzte notfalls im Wege der Neben- oder Ersatzregierung selbst zu regieren. …"*.

Beim regulären Erlassvorgang für formelle Gesetze handelt es sich aber eben gerade nicht um den verfassungsrechtlichen Ausnahmezustand. Vielmehr stellt die Gesetzesprüfung nach Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG den Normalfall dar, der auch nicht dadurch dramatisiert wird, wenn das Prüfungsergebnis des Bundespräsidenten negativ ausfällt, weil jener die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes substantiell anzweifelt und daher nicht ausfertigt. Der Vetoprüfkompetenz kann also auch nicht im Angesicht der sonstigen Ausnahmerechte des Bundespräsidenten eine systematische Einpassung in Form der sog. Legalitätsreserve zuerkannt werden. Vielmehr steht das Vetorecht aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG als konsequente Fortentwicklung des konstitutionell-monarchischen Ausfertigungsrechts am Ende der Gesetzgebung, allein gegen die sonstige Verfassungssystematik des Grundgesetzes. Das vetoerzeugende Ausfertigungsverweigerungsrecht des Bundespräsidenten erscheint mithin als eine staatsstrukturelle Anomalie, welche einer ‚Inkonsequenz in der parlamentarischen Demokratie'[636] entspringt.

Wie in dieser Arbeit aufgezeigt, machte es durchaus Sinn dem konstitutionellen Länderfürsten, nach der Beistimmung der Stände, als letztem Ausdruck seiner Gesetzgebungsmacht die Ausfertigung zuzugestehen. Dieser Partizipationsaspekt stimmte zwar schon nicht mehr für den Kaiser des Deutschen Reiches, dennoch sollte ihm als dem Sinnbild der Reichseinheit durch das Recht zur Gesetzesausfertigung ein symbolhaft-manifestes Recht zugestanden werden. Zudem muss den Reichsverfassungsgebern durchaus daran gelegen gewesen sein, dass dem Kaiser das monarchische Ausfertigungsrecht zugewiesen wurde. Hierdurch konnte der Kaiser deutlich als das monarchische Element der Verfassung hervortreten, womit verhindert wurde, dass der massive Einfluss der Ländermonarchen gegenüber der demokratischen Nationalrepräsentation allzu offensichtlich zu Tage trat. In Fortsetzung dieser Gegenspielerposition zum Parlament wurde der Reichspräsident in der Weimarer Republik bewusst als politischer Faktor konstruiert und mit unmittelbar legitimierter Macht ausgestattet.

Die Systematik des Grundgesetzes sieht den Bundespräsidenten jedoch weder als politischen Mitspieler an, noch soll er aktiver Teilnehmer des Gesetzgebungsverfahrens sein. Wenn er ein solcher wäre, würde es durchaus Sinn machen, ihm ein Prüfungsrecht zuzugestehen. Als am Normsetzungsverfahren mittelbar beteiligtes Organ träfe ihn ebenso wie den Bundestag selbst das Verfassungsgebot legislatorischer Sorgfalt, für welches er dann, wie auch der Bundestag, originär verantwortlich zeichnen würde.[637] Ein anderes ist jedoch der Fall. Es gilt immer noch die Grundkonstante, dass der Bundespräsident vollständig aus dem Gesetzgebungsverfahren herausgehalten wurde. Ohne die juristische Auslegung des Verfassungswortlauts von Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG zugunsten der Prüfungsrechte wäre aus der Verfassung selbst die Prüfungsaufgabe und mithin ein Vetorecht nicht destillierbar. Das Grundgesetz böte keinerlei systematischen Ansatz, um eine der-

[636] Vgl. Friesenhahn, FS für Leibholz, S. 682.
[637] Vgl. Stern, Staatsrecht II, S. 616 & 623/624.

artig fundamental in die Rechte des Bundestages eingreifende Kompetenz des Bundespräsidenten auszulesen und zu begründen.

Die Wortlautbegründung für das formelle Prüfungsrecht und die Standardargumentation für die materielle Kontrollkomponente über Art. 20 GG, wonach sich auch der Bundespräsident als Organ der Exekutive an Gesetz und Recht halten müsse und daher nichts Verfassungswidriges ausfertigen darf, sind m.E. nicht mehr als eine Aktion von ‚goodwill', die man mit dem Wortlaut von Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG begründen kann, aber nicht zwingend muss. Dieses Kontrollfunktionsargument ähnelt nämlich problematischer Weise fatal der Idee eines „Hüters der Verfassung". Jenem „Hütermodell" also, das auf den Gedanken von Carl Schmitt[638] fußte und welches davon ausgeht, dass das Staatsoberhaupt ein starker „Führer" sein soll, der nicht nur verfassungsmäßig machtvoll, sondern auch von Natur aus weitsichtig und allumfassend kompetent wäre. Dieser „Führer" sollte dem unsauber arbeitenden und von Gruppeninteressen zerfressenden Parlament die Stirn bieten oder einem ausufernden Parlamentsabsolutismus Einhalt gebieten können. Im Blick hatte Carl Schmitt dabei wohl zuallererst das menschen- und rechtsstaatsfeindliche Modell der Nationalsozialisten im Dritten Reich, von dem, wenn man seine Werke zugrunde legt, er entweder überzeugt war oder welchem er zumindest damit das Wort schrieb.

Für das Grundgesetz ist das „Verfassungshütermodell" jedenfalls eine gänzlich untaugliche Konstruktion, da nichts darauf hindeutet, dass dieser Bundespräsident die Rolle eines politischen Führers einnehmen soll. Vielmehr soll der Präsident unter dem Regime des Grundgesetzes sich jeder eigenen politischen Agenda enthalten. Eine „Hüterschaft" für die Verfassung setzte aber gerade Stärke voraus, welche dem Bundespräsidenten so nicht gegeben ist. Allein die politische Wirkung seiner Worte und Taten, die eher eine moralische „Hüterschaft" sind als eine verfassungsrechtliche, verleihen der Ausfertigungsverweigerung ihre Schärfe und Dimension. Dieser faktischen Folge seiner herausgehobenen Rolle als Staatsoberhaupt fehlt es im Grunde jedoch sowohl an demokratischer Legitimation als auch an substantieller Aufgabenzuweisung im Grundgesetz. Ein Weiteres kommt hinzu: Wenn das Grundgesetz in Kenntnis der verfassungsrechtlichen Diskussionen um Art. 17 RV 1871 und Art. 70 WRV dem Bundespräsidenten eine „Hüterrolle" zuschreiben wollte, dann hätte es ihn mit hierfür weitaus stärkeren Verteidigungsrechten ausstatten müssen.

Anders die Argumentation *Schlaichs,* der bezüglich der Position des Bundespräsidenten von einem letzten Schutzwall ausgeht, welcher als eine Art Legalitätsreservekarte zum Schluss gespielt werden könnte, wenn alle anderen staatlichen Instanzen zu versagen drohen oder bewusst kollusiv versagen:

„…Ihre eigentliche Bedeutung erlangt sie [die Legalitätsreserve] erst, wenn die normalen Mittel, verfassungswidriges Handeln anderer Staatsorgane zu verhindern oder zu beseitigen, versagen.

[638] Carl Schmitt, Hüter der Verfassung .

Das kann in der Normallage der Fall sein, wenn eine andere rechtliche Kontrolle ausnahmsweise nicht möglich ist oder zumindest zu spät käme. Der Ernstfall der rechtlichen Reservefunktion ist jedoch die gravierende Verfassungskrise. Daraus – um im Fall einer dem Ermächtigungsgesetz von 1933 etwa vergleichbaren Situation eine letzte Barriere zu Schutz der Verfassung zu errichten – gewinnt diese Kompetenz ihre eigentliche Rechtfertigung. …"[639]

Es erscheint fraglich, ob dem Bundespräsidenten mit einer derartigen Aufgabenzuweisung, wie sie *Schlaich* zu konstruieren versucht, nicht eine zu große Aufgabe übertragen würde. Warum sollte das Grundgesetz zunächst ganz bewusst den Bundespräsidenten erst aller wirklich tauglichen Werkzeuge entkleiden, um ihm dann aber die größte zu vergebende Aufgabe zuzuweisen? Nachweislich ist das vorrangige Schutzziel des Grundgesetzes – das ‚nie wieder'. Eine deutsche Verfassung sollte nie wieder den Boden für Diktatur und Totalitarismus jedweder Art bereiten. Es erklärt sich mir nicht, warum dieses demokratische und rechtsstaatliche Kernziel der Verfassung ausgerechnet in letzter Instanz durch den Bundespräsidenten geschützt werden soll. Also durch dasjenige Organ, welches im Vergleich zur Weimarer Verfassung am weitestgehenden abgewertet wurde.

Zumal auch die faktischen Folgen eines solchen letztinstanzlichen Verfassungsschutzbollwerks nicht übersehen werden dürfen: Ein Bundespräsident, der bei der Verfassungsauslegung einmal irrt und im Organstreitverfahren vom Bundesverfassungsgericht zur Ausfertigung „gezwungen" würde, wäre für die restliche Amtszeit ein „lahmer" Hüter der Verfassung. Ein einmal gescheiterter Bundespräsident hätte nicht die politische Kraft und vermeintlich auch nicht die Legitimation erneut seine Rechtsauffassung, der des Bundestages und der der Bundesregierung entgegen zu stellen. Das Prüfungsveto erscheint zwar auf den ersten Blick als scharfes Schwert, da bei entsprechender verfassungsrechtlicher Begründung mit ihm fast absolute Einspruchswirkung einhergeht, dennoch würde es bei mehrmaligem Gebrauch schnell stumpf werden, insbesondere wenn dem Amtsinhaber das Fehlurteil bei der verfassungsrechtlichen Begutachtung nachgewiesen würde.

Überdies muss auch die Frage gestellt werden: Was geschieht, wenn ein Bundespräsident sich selbst nicht auf eine ‚Evidenzkontrolle' beschränken wollte? Was, wenn er entgegen der Auffassung von *Roman Herzog* bereit ist, seine eigenen verfassungsrechtlichen Neigungen, „zu Tode zu reiten"[640]? Dann würde seine moralische Hoheit schnell umschlagen in die Position eines Quertreibers, eines Querulanten. Infolgedessen käme ihm in kürzester Zeit genau jene einzigartige

[639] Schlaich, Die Funktion des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge (§49), in: HStR II, Rn. 59.

[640] So geäußert von Roman Herzog noch als Bundespräsidentenkandidat, in: DER SPIEGEL Nr. 13 v. 28. März 1994, S. 30 "Den Finger in die Wunden":
„…Frage: *Halten Sie an Ihrer Auffassung fest, dass der Bundespräsident alle Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen hat und die Unterschrift verweigern kann?* Herzog: *Daran halte ich fest. Auch deswegen, weil der Bundespräsident Bestandteil der exekutiven Gewalt ist. Er darf nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz nichts tun, was er für verfassungswidrig hält. Er muss allerdings den Verfassungsverstoß für evident halten, wenn er die Unterschrift verweigert, und er darf nicht seine eigenen verfassungsrechtlichen Neigungen zu Tode reiten. …*".

staatspolitische Autorität abhanden, die den Staatsakt Gesetz über den politischen Streit zu heben in der Lage ist.

Ein nichtausfertigender Bundespräsident macht sich, ob er es will oder nicht, zum Gehilfen der Opposition.[641] Faktisch wird er über das verfassungsrechtliche Argument zum Handlanger der politischen Minderheit, die sich bei der inhaltlichen Beschlussfassung nicht durchzusetzen vermochte. Diese Folge mag im konkreten Fall niemand ausdrücklich so benennen wollen, um das Amt und die Person der Bundespräsidenten nicht unnötig zu beschädigen. Der Aufgabenzwiespalt in den die Grundgesetzauslegung zugunsten eines Prüfungsrechts des Bundespräsidenten diesen bringt, erscheint jedoch letztlich wie die Wahl zwischen Skylla und Charybdis.

Seiner eigentlichen honorigen Aufgabe kann der Präsident im Zweifelsfall jedenfalls nicht nachkommen. Wenn die Funktionszuweisung gerade darin bestehen soll, das Gesetz zur allgemeinverbindlichen Regel zu machen und aus den Wirren des pluralistischen Meinungsgeflechts zu entheben, es also mit einem höheren Mehrwert auszustatten, dann ist der Bundespräsident die denkbar schlechteste Instanz hierfür, wenn damit gleichsam auch der Aspekt der Prüfung verbunden werden soll.

Diese Enthebung des Gesetzes vom politischen Streitgegenstand zu einer allgemeinverbindlichen Regel ist eines der edelsten Rechte, welche eine Verfassung einem ihrer Organe anvertrauen kann. Bei der Betrachtung des Grundgesetzes ist es vollkommen richtig dieses vornehmste Recht beim Bundespräsidenten anzusiedeln. Es erscheint mir aber falsch, es gleichsam wieder zu besudeln, da der Präsident ein Prüfungsrecht, ja sogar eine Prüfungspflicht haben soll. Bei hundertprozentiger Ausfüllung dieser Prüfaufgabe kann ein Bundespräsident, insofern evidente Verfassungszweifel bestehen, der Staatsaktwerdung eines Gesetzes gar nicht behilflich sein. Entweder er fertigt das Gesetz aus, dann hat er seiner Evidenzkontrolle nicht genügend Rechnung getragen, was ihm die Parlamentsminderheit

---

[641] Es ist daher auch nicht verwunderlich, dass es die politische Opposition ist, welche in besonderer Weise eine unverhohlene Freude über die Nichtausfertigungsentscheidungen zum Ausdruck bringt. Die beiden aktuellsten Fälle der Ausfertigungsverweigerung durch Bundespräsident Horst Köhler bei dem „Gesetz zur Teilprivatisierung der Flugsicherheit“ und dem „Verbraucherinformationsgesetz“ im Jahr 2006 haben dies besonders deutlich gezeigt. Vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 17. Dez. 2006, S. 2: *„…Die Opposition jubelt schadenfroh. Die Grünen, die bisher ‚diesen Horst' als Staatsoberhaupt für eine ordnungspolitische Fehlentscheidung hielten triumphieren. Nun sehen sie in ihm ihren Helfer. Der rechtspolitische Grünen-Sprecher Jerzy Montag verspottet die Regierung und es klingt wie Rache: ‚Die können es nicht!' Diese große Koalition mache ‚hanebüchene handwerkliche Fehler. Das glaubt auch die einstige Bundesjustizministerin von der FDP: ‚Diese Regierung hat die rechtspolitische Kultur die einmal als Glanzstück des bundesrepublikanischen Parlamentarismus galt, in einen Trümmerhaufen verwandelt'. …“.* Ebenso der Fraktionsvorsitzende der Partei „Die Linken“ im Deutschen Bundestag, Gregor Gysi, meinte dass der Bundespräsident Köhler gelegentlich ein Glücksfall für die Opposition sei, „es könne aber kein Dauerzustand sein dass er den Ausputzer spielt“ – Vgl. Leipziger Volkszeitung zit. in: SPIEGEL online v. 14. Dez. 2006.
Die mittelbare Helferrolle wird auch deutlich, wenn man betrachtet, dass es gerade die Opposition im Deutschen Bundestag war, die im Zusammenhang mit den jüngsten Ausfertigungsverweigerungen dem Bundespräsidenten ohne Probleme eine Verfassungshüterrolle zugestand: Vgl. Parlamentarischer Geschäftsführer der FDP-Fraktion, Jörg van Essen: *„Nie war das Wächteramt des Bundespräsidenten so wichtig wie bei dieser Bundesregierung, die der Arroganz der Macht einen höheren Stellenwert einräumt als dem Grundgesetz“* – zit. nach ddp in: FAZ NET v. 12. Dez. 2006.

oder der in seinen Rechten verletzte Bundesrat bzw. die Länder vorhalten werden. Oder der Bundespräsident fertigt nicht aus und suspendiert damit den demokratischen Mehrheitswillen. In beiden Fällen wird man ihm vorwerfen müssen, bei der Enthebung des Gesetzes aus dem pluralistischen Meinungsstreit versagt zu haben. Dies ist gerade deshalb anzuprangern, da es sich dabei um die am ehesten mit dem demokratischen Rechtsetzungsprozess vereinbare Funktionszuweisung zum Bundespräsidenten handelt.

Diese Friktion erscheint insbesondere deshalb als vermeidlich, da es ja ein originäres Prüfungsorgan für verfassungsrechtliche Fragen bereits gibt: Das Bundesverfassungsgericht.[642] Bei diesem ist nicht nur die juristische Sachkunde beheimatet, um die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes abschließend beurteilen zu können, hier siedelt das Grundgesetz die diesbezügliche Kompetenz auch ausdrücklich an. Insbesondere hat die Zuweisung der Entscheidungsmacht, ob ein Gesetz in formeller und materieller Hinsicht der Verfassung entspricht, zum Verfassungsgericht, den nicht zu unterschätzenden Charme, dass dieser Entschluss nicht die dem Amt des Bundespräsidenten inne wohnende moralische Hoheit beschädigt. Wenn dieser hingegen in einem Organstreit unterliegen würde, welcher gegen ihn angestrengt wurde, da er ein Gesetz nicht ausgefertigt hat, dann wird er in seiner Amtszeit nicht nur keinen erneuten Versuch der Ausfertigungsverweigerung unternehmen, sondern der Amtsinhaber wird um ein Vielfaches mehr desavouiert. – Gerade weil das Amt des Bundespräsidenten, wie man allenthalben lesen kann[643], so sehr von der Persönlichkeit des Inhabers lebt, hätte das „Unterliegen“ im Organstreit fundamentale Auswirkungen auf die moralische Hoheit des Amtsinhabers. Jener Makel würde ihm bis zum Ende seiner Amtszeit anhängen. Der Glanz des Staatsoberhauptes, den dieses Amt für seine moralische Autorität benötigt, wäre verblasst. Diese Autorität braucht ein Bundespräsident jedoch, wenn es darum geht, die Staatsmoral aufrecht zu erhalten. Nur ein „unbeschädigter“ Bundespräsident ist beispielsweise in der Lage, Leitbotschaften in den politischen Raum zu senden oder im Stande zu verhindern, dass in einem ‚haushaltspolitischen Amoklauf‘ der Nationalfeiertag zur „Deutschen Einheit“ zugunsten marginal erhöhter Einnahmen von Steuern und Sozialabgaben abgeschafft werden soll…[644]

---

642 A.A. Schlaich, Die Funktion des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge (§49), in: HStR II, Rn. 40 ff.

643 Vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 54, Rn 88; Leisner, Der Staatspräsident als „demokratischer Führer“, S. 451.

644 Im Herbst 2004 bereitete der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder die Abschaffung des Nationalfeiertags 3. Oktober, dem Tag der Deutschen Einheit, vor. Hierdurch sollte für die Wirtschaft ein arbeitspflichtiger Tag generiert werden, um somit die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben, die auf bis zu 2 Mrd. Euro beziffert wurden, zu erhöhen. Hintergrund der Debatte war der Umstand, dass die Haushalte von Bund und Ländern wiederholt die Kriterien des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht einhielten. (Vgl. FAZ NET, v. 05. Nov. 2004 & v. 06. Nov. 2004)

Mit seinem schriftlichen Appell an den Bundeskanzler erreichte Bundespräsident Köhler ein Abrücken vom ursprünglichen Plan der Bundesregierung. Aus dem kurzen diesbezüglichen Schreiben v. 04. November 2004 lässt sich die moralische Macht des Bundespräsidentenamtes erahnen: *„Sehr geehrter Herr Bundeskanzler, Sie haben mich gestern über die Absicht der Bundesregierung informiert, den Tag der Deutschen Einheit am 3. Oktober als gesetzlichen Feiertag abzuschaffen. Der Tag der Deutschen Einheit am 3. Oktober trifft das Selbstverständnis unserer Nation. Dieser National-*

Es sind jedoch gerade diese Aufgaben, für welche das Grundgesetz den Bundespräsidenten konzipiert und mit moralischer Macht ausgestattet hat. Ganz bewusst verfügt er, anders als der Weimarer Reichspräsident, nicht über die ‚Waffen' um einen politischen ‚Kleinkrieg' für sich zu entscheiden. Die Fiktion juristischer Kompetenz, die für das Bundesverfassungsgericht durch seine Benennung in Art. 92 GG angenommen wird, erhebt dieses wiederum über die Parteilichkeit im Fall des verfassungsrechtlichen Zweifels. Wenn das Bundesverfassungsgericht aufgrund einer Abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG angerufen wird, dann unterzieht es ein Gesetz nicht nur einer Evidenzkontrolle, sondern kann dessen Verfassungsmäßigkeit vollständig und letztverbindlich klären.[645] Kein Bürger müsste somit ohne die Prüfinstanz Bundespräsident fürchten, einem solchen Gesetz nur noch mit der Verfassungsbeschwerde entgegentreten zu können oder darauf verwiesen zu sein, zu hoffen, dass ein Gericht die Konkrete Normenkontrolle anstrengen würde. Die politische Aggressionskultur zwischen Regierungsmehrheit und Opposition wird in jedem Fall genügend Energie aufbringen, um die zweifelhafte Verfassungsmäßigkeit schon im Abstrakten Normenkontrollverfahren klären zu lassen. Egal ob nun durch die Parlamentsminderheit, oder durch eine Landesregierung oder sogar die Bundesregierung selber initiiert, der Verfassungszweifel würde mit größter Wahrscheinlichkeit seinen Weg vor das Bundesverfassungsgericht finden. Die demokratische Rückkopplung für diesen Kontrollantrag wäre allerdings um ein Vielfaches höher, als beim nichtausfertigenden Bundespräsidenten.

Nur ein Fall ist denkbar, in welchem dieser Mechanismus versagen könnte und es eines weiteren Schutzwalls bedürfte. Nämlich im Falle übergroßer parlamentarischer Mehrheiten, wie sie insbesondere ‚Große Koalitionen' aufweisen. ‚Große Koalitionen' neigen zur Unsauberkeit bei ihrer Gesetzgebungsarbeit, da ihre parlamentarische Allmacht, insbesondere durch das Dominieren der Geschäftsordnung, den Gedanken an Verfassungsfriktionen nicht so häufig aufkommen lässt wie im Falle von knappen Mehrheiten im klassischen System der politischen Lager. Die Gefahr von einer starken Opposition vor dem Bundesverfassungsgericht als ‚Verfassungsbrecher' vorgeführt zu werden, macht ‚kleinere' politische Mehrheiten empfänglicher für die genauere Prüfung von vermeintlichen Verfassungsproblemen. In der Situation der ‚Großen Koalition' fehlt es jedoch oftmals an der erforderlichen Drittelmehrheit für den Antrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG. In einer solchen politischen Konstellation fiele die Kontrollmöglichkeit durch das auf den Antrag angewiesene Bundesverfassungsgericht tendenziell aus.

feiertag ist wertvoll für unser Land. Wir ehren damit die demokratische Revolution von 1989 und drücken unsere Freude über die wiedergewonnene deutsche Einheit aus. Der 3. Oktober als Symbol für die Wiedervereinigung Deutschlands in Frieden und Freiheit ist wichtig für die Zukunft unseres Landes und sollte erhalten bleiben. Ich sehe Ihre Entscheidung mit Sorge. Es können überzeugendere Wege gefunden werden, um auch durch einen zusätzlichen Arbeitstag zur Konsolidierung der Staatsfinanzen beizutragen. In dieser Frage sollte ein breiter gesellschaftlicher Konsens hergestellt werden. …".

645 Insbesondere müsste das Gesetz für eine solche Abstrakte Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG erst einmal durch den Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet werden, denn nur dann erlangt es seinen rechtsverbindlichen Charakter.

Es erscheint jedoch fraglich, ob diese Konstellation nur auf Kosten der Implementierung eines quasimonarchischen Rechtes behoben werden kann und ferner ob die Kollateralschäden, die es verursacht, überdacht waren und heute noch gerechtfertigt erscheinen. Die Konsequenzen des systeminkongruenten Prüfungsvetos aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG wurden hier hinlänglich beschrieben. Es gäbe Alternativen, die diesen Spezialfall des Unterlaufens des 1/3 Quorums kompensieren würden. Eine solche Ausweichmöglichkeit wäre die Absenkung der Antragshürde auf Fraktionsgröße, gerade die Geschäftsordnung des Bundestages bietet hier einen brauchbaren und offensichtlich funktionalen Ansatz.[646] Eine weitere Alternative wäre die Reaktivierung des Gutachtenverfahrens[647] vor dem Bundesverfassungsgericht allein für die Verfassungszweifel des Bundespräsidenten. Diese Möglichkeit hätte die gleiche Prüfungsschärfe, wie die abstrakte Normenkontrolle und den Zweifeln des Bundespräsidenten wäre in jedem Fall hinreichend Rechnung getragen. Insbesondere könnte dieses Gutachtenverfahren bei fast gleichbleibendem Verfassungswortlaut an die Evidenz- und Offensichtlichkeitshürde gekoppelt werden. Wenn das Gutachten negativ ausfiele, könnte das Gutachtenverfahren durch das Bundesverfassungsgericht automatisch in eine Abstrakte Normenkontrolle umgewandelt werden. Die Antragshürde würde somit eine verfassungsgerichtliche Prüfung nicht mehr verhindern.

Offensichtlich gäbe es also Möglichkeiten, den Bundespräsidenten aus dem politischen Raum, in den er sich mit dem Einsatz des Prüfungsvetos begibt und in dem er mangels Legitimation und Kompetenzzuweisung nichts zu suchen hat, herauszuhalten. Es ist folglich keine unabänderliche Konstruktion, dem Bundespräsidenten über die honorige Aufgabe der Herstellung des rechtsverbindlichen Staatsaktes hinaus eine weitergehende Prüfungskompetenz aufzubürden. Gerade der Umstand, dass der Bundespräsident seiner eigentlichen Aufgabe der Staatsaktbestellung nicht mehr gerecht werden kann, sollte die Frage nach der Systemkongruenz des Prüfungsrechtes seiner Substanz nach aufwerfen. Handelt es sich wirklich um eine verantwortungsvolle Konstruktion, wenn dem Bundespräsidenten ein Recht zugewiesen wird, welches er mit seiner Gesamtorgankonzeption gar nicht befriedigend ausfüllen kann? Er hat überhaupt nicht die Möglichkeit, die seinem Veto zugrunde liegende Rechtsauffassung durchzusetzen und wenn er es doch versucht, läuft er Gefahr seine moralische Hoheit zu verlieren. Diese ist jedoch, die das Amt des Bundespräsidenten eigentlich charakterisierende Funktion. Nicht verfassungsrechtliche Prüfkompetenz soll jenes Amt hervorstreichen, sondern die

[646] § 10 Abs. 1 GOBT: „Die Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen. Schließen sich Mitglieder des Bundestages abweichend von Satz 1 zusammen, bedarf die Anerkennung als Fraktion der Zustimmung des Bundestages."

[647] Vgl. Gutachtenverfahren gemäß § 97 BVerfGG (Fassung bis 1956 – geändert durch Gesetzesnovelle v. 21.07.1956) Diese Bestimmung enthielt sowohl für Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und den Bundespräsidenten, die Kompetenz beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf Erstattung eines Rechtsgutachtens über eine bestimmte verfassungsrechtliche Frage zu stellen. – Vgl. Stern, Staatsrecht II, S. 948 – m.w.N. für die Streitfrage inwieweit das Gutachtenverfahren als taugliches Instrument erachtet werden kann.

Integrität des Amtsinhabers bei der Ausfüllung seiner Protokollaufgaben. Allein deshalb benötigt das Amt auch keine besondere und bedeutungsvolle demokratische Legitimation. Diese würde letztlich mangels Aufgabenbereich auch nur ‚verpuffen', was wiederum dem Grundprinzip der Demokratie zuwiderliefe.

Das alles unterscheidet den Bundespräsidenten unter dem Regime des Grundgesetzes von dem Staatsoberhaupt in den Vorläuferverfassungen Weimars und des Kaiserreichs. Weder die Rechtfertigung weitergehender Funktionen über eine monarchische Traditionslinie noch über eine unmittelbare Wahl flankiert von substantiellen Kompetenzen ist für das Amt des Bundespräsidenten nachzuweisen. Er ist nicht mehr als ein moralisches Staatsoberhaupt, dessen Aufgaben und Funktionen weit über das hinausgehen, was eine Verfassung in ihrem Wortlaut fixieren kann. Es wäre deshalb auch kein Kompetenzverlust, sondern ein Gewinn für das Amt des Bundespräsidenten, wenn seine Rolle im Verfassungssystem nicht auf die Funktion eines abschließenden Teils im Gesetzgebungsverfahren ausgedehnt würde. Denn der dem Gesetzgebungsverfahren innwohnende demokratische Legitimationsakt ist de facto beendet, wenn i.S.v. Art. 77 und 78 GG der Bundestag ein Gesetz beschlossen, der Bundesrat zugestimmt bzw. keinen Einspruch eingelegt hat. Die folgende Beteiligung des Staatsorgans Bundespräsident darf unter demokratischen Gesichtspunkten nur noch formalen Charakter haben, da sie dem Legislativakt keine höheren demokratischen Weihen mehr zu kommen lassen kann.

Sowohl bei verfassungspolitischer als auch bei verfassungssystematischer Analyse des Grundgesetzes erweist diese Sichtweise ihre Richtigkeit. Lediglich die recht unpräzise Formulierung von Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG und der Amtseid des Bundespräsidenten (Art. 56 GG) geben fundierten Anlass, das Staatsorgan Bundespräsident mit einer Prüfungskompetenz auszustatten. Womöglich greift es zu weit, die Prüfungskompetenz als verfassungswidriges Verfassungsrecht zu bezeichnen, zumal dieses Institut in seiner Existenz hoch umstritten ist. Dennoch kommt man m. E. nicht um die Erkenntnis herum, dass es sich zumindest um *inhomogenes Verfassungsrecht* handelt, welches keinerlei Mehrwert für das Grundgesetz beinhaltet, als den demokratischen Rechtssetzungsprozess zu behindern. Es wäre ein großartiger Akt staatspolitischer Konsistenz endlich anzuerkennen, dass die Mütter und Väter des Grundgesetzes hier womöglich einfach ‚unsauber' gearbeitet haben.

Bei der Gesamtbetrachtung des Grundgesetzes wird deutlich, dass der Bundespräsident kein mit dem Bundestag oder Bundesrat vergleichbarer Bestandteil der Gesetzgebung ist. Ihn über das Prüfungsveto an diese näher heran zu führen ist unnötig. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Funktionen des Bundespräsidenten i.R.v. Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG vollkommen zu Recht als „integrierenden Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens"[648]. Die Betonung muss jedoch auf der ‚Integratorenrolle' für die Gesetzgebung liegen. Ausfertigung und Verkündung

[648] Vgl. BVerfGE 7, 330 (337); 42, 263 (283).

durch den Bundespräsidenten sind zwar zweifelsohne notwendige Durchgangsstadien des Gesetzgebungsverfahrens[649], aber eben nur im Sinne der Feststellung der Verbindlichkeit. Es handelt sich lediglich um eine integrierende, aber gerade nicht um eine integrale Funktion im Rahmen der Normsetzung. Nur bei derartiger Betrachtung passt sich die Ausfertigungskompetenz in die Gesamtsystematik des Grundgesetzes ein.

Es ist womöglich nicht vielmehr als eine Unachtsamkeit des Parlamentarischen Rates gewesen, im Angesicht der seit der Kaiserverfassung bestehenden Diskussion um die Prüfungsrechte, keine eindeutigere Formulierung für das Grundgesetz zu finden. Dennoch gilt es zu erkennen, dass die Gesamteinpassung des Bundespräsidentenamtes eindeutig dafür spricht, ihn weitestmöglich aus dem Gesetzgebungsverfahren herauszuhalten. Dies gilt sowohl während des Gesetzgebungsverfahrens als auch wenn die zuständigen Organe ihre Arbeit bereits abgeschlossen haben und ein Gesetzesbeschluss vorliegt. Dass der Bundespräsident seiner Funktion nur nachkommen kann, wenn er sich als Staatsnotar begreift, lässt sich aus der Gesamtsystematik des Grundgesetzes nicht zwingend schließen. Der Kaiser oder der Weimarer Reichspräsident mussten kraft ihrer monarchischen bzw. demokratischen Legitimierung sicherlich mehr sein, als ‚Unterschriftenautomaten'. Das Amt des Bundespräsidenten macht eine staatsnotarielle Kontrolle nicht absolut erforderlich. Diese Auffassung gilt auch angesichts des Amtseides in Art. 56 GG, der mit „das Grundgesetz […] wahren und verteidigen" eine gewisse Kontrollaufgabe nahelegt. Der Amtseid ist jedoch nicht kompetenzbegründender, sondern allenfalls kompetenzausfüllender Natur.[650] Es ist somit im Wesentlichen die rechtsgeschichtliche Überlieferung des Prüfungsaspektes, die jenes Problem in den Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG hineinbringt.

Wenn man diese Erkenntnis mitträgt, muss man den Widerspruch wahrnehmen, der dem Prüfungsveto aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG innewohnt. Dieser Widerspruch ergibt sich vor allem aus der monarchischen Tradition der Ausfertigung. Beim konstitutionellen Monarchen war sie richtig angesiedelt, da dieser auch über die Gesetzgebungsgewalt verfügte. Beim Bundespräsidenten, der weder hierüber noch über eine demokratische Legitimation verfügt, die der des Bundestages vergleichbar wäre, ist sie falsch verortet.

Es kann ja sein, dass der Bundestag einer Beaufsichtigung bedarf, um nicht der Organallmacht obheim zu fallen. Um dies sicherzustellen, genügen jedoch die Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts. Es ist nicht ersichtlich, warum die generelle und sich nicht nur auf die Gesetzesintegration beziehende ‚Integratorenrolle' des Bundespräsidenten durch ein letztlich untaugliches Prü-

649 Vgl. Schlaich, Die Funktion des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge (§49), in: HStR II, Rn. 24.

650 So die weit überwiegende Meinung zur Wirkung des Amtseides. – Vgl. statt vieler Nierhaus, Entscheidung, Präsidialakt und Gegenzeichnung, S. 73; Schlaich, Der Status des Bundespräsidenten (§48), in: HStR II, Rn. 8; Stern, Staatsrecht Bd. II, S. 208; Brockmeyer, in Schmidt-Bleibtreu/Klein, Art. 56, Rn 5; Herzog, in Maunz/Dürig, Art. 56, Rn 2, 20; Friauf, FS Carstens Bd. II, S. 550 ff; Fink in v.Mangoldt/Klein/Starck Bd. II, Art. 56, Rn 5.

fungsveto aufs Spiel gesetzt werden sollte. Das vordemokratische Prüfungsveto aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG schadet dem Bundespräsidenten mehr, als es dem Institutionengefüge aufgrund seiner Kontrollkomponente nützt. Eine verfassungsändernde Mehrheit könnte der eigentlichen Funktion des Bundespräsidenten, wie diese durch das Grundgesetz konzipiert wurde, einen wichtigen Dienst erweisen, indem sie ihn von dem Ballast des Prüfungsvetos dispensieren würde.

Es wäre ein Akt der Befreiung, der nicht nur die Gesetzgebungsorgane aufatmen ließe, sondern allen voran den Bundespräsidenten selbst, denn er ist letztlich Gefangener jenes überkommenden monarchischen Vetorechts. Konsequenterweise sollte der Bundespräsident, wenn er aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Beschränkungen auf Protokollaufgaben systemlogisch mit keinem politischen Veto ausgestattet werden kann, in seinem „Integratorenamt" dann auch nicht mit einem verfassungsrechtlichen Veto belastet werden. Insbesondere die fehlende fakultative Handhabung dieses Prüfungsvetos behindert einen Bundespräsidenten bei der Erfüllung seiner verfassungsmäßigen Integrationsaufgaben. Aus dieser Erkenntnis sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber mittels der hierfür gemäß Art. 79 GG erforderlichen Mehrheiten und Verfahrensparameter den einzig richtigen Schluss ziehen: Die Herauslösung der monarchischen Altlast aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG, um den Bundespräsidenten somit vom Ballast des vetorechtserzeugenden Prüfungsrechts zu befreien.

Folgende Änderungsmöglichkeiten würden hierfür beispielhaft in Frage kommen:

(1) Zum einen könnte eine entsprechende Neuformulierung von Art. 82 Abs. 1 GG Klarheit schaffen; in dem der sich nunmehr über drei deutsche Verfassungen erstreckenden Streit um das Ausfertigungsprüfungsrecht mittels klarstellender Formulierung letztgültig beigelegt würde: In seiner Neufassung könnte Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG daher lauten:

(Abs. 1) 1*Die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze sind vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung auszufertigen und im Bundesgesetzblatte zu verkünden.* 2*Im Falle evidenter Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der ausgefertigten Gesetze können die Gesetze vom Bundespräsidenten zum Zwecke der Prüfung dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt werden.* 3*Das Nähere regelt ein Bundesgesetz. […]*[651]

Mittels dieser Neuformulierung würde eine verbindliche Ausfertigungspflicht des Bundespräsidenten im Grundgesetz manifestiert. Es stünde dann nicht mehr in

[651] Die Neuformulierung des S. 2 von Art. 82 Abs. 1 GG würde, wie bei den anderen Verfahrensarten vor dem Bundesverfassungsgericht, sowohl in Art. 93 Abs. 1 GG als auch im Bundesverfassungsgerichtsgesetz eine entsprechende verfahrenstechnische Flankierung erforderlich machen.

einem potentiellen Ermessensbereich[652] des Staatsoberhaupts, einem Gesetz, dass er für evident verfassungswidrig hielte, die Ausfertigung und Verkündung zu versagen. Sollte das zur Ausfertigung verpflichtete Staatsoberhaupt dennoch bei einem Gesetz erkennen, dass diesem die ‚Verfassungswidrigkeit auf die Stirn geschrieben steht', dann stünde ihm zwecks diesbezügliche Klärung nunmehr originär das ‚Gutachtenverfahren' vor dem Bundesverfassungsgericht zur Verfügung.

Diese Gutachtenentscheidung des Bundesverfassungsgerichts müsste rechtsverbindlich sein und sich bei Begründetheit des Verfassungszweifels mithin automatisch in ein Nichtigkeitsurteil im Sinne der Abstrakten Normenkontrolle umwandeln. Diese Automatik würde in den näheren prozeduralen Vorschriften des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes niedergelegt werden. Jene Lösung hätte den Charme, dass der Bundespräsident die evidenten verfassungsrechtlichen Zweifel offenkundig machen könnte, aber von der aktiven Unterminierung des politischen Willens des Parlaments entbunden wäre. Insbesondere müsste er nicht fürchten, im Rahmen eines Organstreitverfahrens der Kompetenzüberschreitung bezichtigt und damit vorgeführt zu werden.

Die in gewissem Sinne ‚geweihte', weil nicht allein durch Verfassungsnormen kreierbare und nicht allein durch Verfassungsinterpretation verifizierbare Macht des Bundespräsidenten als Staatsoberhaupt wäre zu keiner Zeit gefährdet. Das Besondere und der Glanz dieses Staatsorgans könnten geschont und erhalten bleiben, ohne das Verfassungszweifel ungewürdigt blieben. Gerade weil der politische Raum vom Bundespräsidenten gar nicht betreten würde, müsste auch niemand befürchten, dass der Bundespräsident aus vorgeschobenen Verfassungszweifeln ‚über den Kompetenzzaun fräße'. Allein das von der Funktionsordnung des Grundgesetzes dafür vorgesehene Bundesverfassungsgericht würde die Verfassungszweifel würdigen und letztverbindlich deren Begründetheit prüfen.

(2) Faktisch rückte durch die obige (Neu)-Formulierung des Art. 82 Abs. 1 der Bundespräsident in eine Antragstellerschaft für das abstrakte Normenkontrollverfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG. Es könnte daher auch in Erwägung gezogen werden, nur den S. 1 der avisierten Neuformulierung von Art. 82 Abs. 1 GG zu erhalten und den Bundespräsidenten gleichsam in die Aufzählung der zulässigen Antragsteller in Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG aufzunehmen und dementsprechend auch das Bundesverfassungsgerichtsgesetz zu ändern. Gerade weil keiner der bisher dort aufgeführten Antragsteller eine Verletzung subjektiver Rechte oder auch

---

[652] *Roman Herzog* argumentiert, dass dem Bundespräsidenten schon in der gültigen Fassung des Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG kein Ermessensspielraum zustünde, da er wegen Art. 20 Abs. 3 GG uneingeschränkt zu verfassungsmäßigem Handeln verpflichtet sei. Vgl. Herzog, Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht, in: FS Carstens Bd. 2, S. 609.
A.A. W. M. Pohl, Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen, S. 183 ff. *Roman Herzog* wies 1994 vor seiner Wahl zum Bundespräsidenten jedoch selbst darauf hin, dass kein Präsident „*seine eigenen verfassungsrechtlichen Neigungen zu Tode reiten*" sollte – DER SPIEGEL Nr. 13 v. 28. März 1994, S. 30 „Den Finger in die Wunden". Legt man diesen Ansatz zugrunde erscheint die vermeintliche uneingeschränkte Handlungspflicht in einem ganz anderen Licht.

nur ein Rechtsschutzinteresse für einen zulässigen Antrag nachweisen muss[653], käme auch der Bundespräsident theoretisch als Antragsteller grundsätzlich in Frage. Das Bundesverfassungsgericht verlangt letztlich nur ein objektives Klarstellungsinteresse, das in der Regel schon durch die Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel indiziert ist.[654] Die evidenten Verfassungszweifel des Bundespräsidenten stellen eben gerade dieses objektive Klarstellungsinteresse dar. Vom verfassungstheoretischen Ansatz her spricht folglich nichts gegen eine Erweiterung der Antragsteller um den Bundespräsidenten.

Ob dies jedoch verfassungspolitisch wirklich ratsam ist, kann mit gutem Grund bezweifelt werden. Gerade weil der Bundespräsident aktiver Antragsteller sein müsste, der dezidiert seine Rechtsauffassung als Antragspartei der Abstrakten Normenkontrolle vor dem Verfassungsgericht darzulegen hätte, würde dies schnell den Beigeschmack einer politischen Kampagne bekommen, die der qua Verfassungsfunktion eigentlich unpolitische Bundespräsident gegen die amtierende Bundesregierung und die politische Mehrheit im Bundestag führen würde. Insbesondere in Zeiten, in denen der Bundespräsident seine ursprüngliche politische Heimat bei der Opposition hat und von dieser womöglich sogar mittels Mehrheitsverhältnissen in der Bundesversammlung gewählt wurde, die derjenigen des aktuellen Bundestages nicht entspricht, käme der Vorwurf der politischen Parteilichkeit schnell auf. Der Bundespräsident würde schnell als verlängerter Arm der Opposition angesehen. Im Endeffekt wäre seinem Amt und seiner Stellung trotz sauberer Trennung der Kompetenzen im Vergleich zum jetzigen Zustand nicht geholfen. Überdies darf nicht der mittelbare Effekt verkannt werden, dass der Bundespräsident in den Augen weiter Teile der Bevölkerung einen Feldzug gegen die politische Klasse schlechthin führen würde. Dieser ‚Robin Hood-Effekt' ist jedoch das Letzte, was unsere repräsentative Demokratie gebrauchen kann, zumal angeführt von einem demokratisch nur unzulänglich legitimierten und lediglich marginal rückgekoppelten Organ wie dem Bundespräsidenten unter dem Regime des Grundgesetzes.

Es erscheint die erstere der beiden Lösungen nicht nur über den größeren verfassungspolitischen Charme zu verfügen, sondern auch der Dimension des Zweifels am ehesten gerecht zu werden. Letztlich ist es sowieso das Bundesverfassungsgericht, welches über die Begründetheit des Verfassungsbedenkens entscheidet. Es ist daher nicht einzusehen, warum sich das Staatsoberhaupt schon im Vorfeld dieser Entscheidung verschleißen soll, wenn es einen verhältnismäßigeren Weg gibt. Da unser gesamtes Rechtssystem stets und ständig auf die Verhältnismäßigkeit ausgerichtet ist, sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber dieses Prinzip auch bei der Einpassung bundespräsidialer Kompetenzen in den Gesamtzusammenhang des Grundgesetzes würdigen und im Sinne der ersten Neuformulierungslösung entscheiden.

---

653 Maurer, Staatsrecht I, S. 698, §20, Rn 82.
654 Vgl. BVerfGE 52, 63 (80); 88, 203 (334); 149, 257 ff.

2. Haushaltsrelevante Zustimmungsvorbehalte – Art. 113 GG

Das eigentlich sehr stark parlamentarismusfixierte Grundgesetz weist in seinem Finanzverfassungsteil eine Norm auf, welche, im Gesamtzusammenhang gelesen, exotischer kaum anmuten könnte:

Art. 113 GG
(1) [1]Gesetze, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung. [2]Das gleiche gilt für Gesetze, die Einnahmeminderungen in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen. [3]Die Bundesregierung kann verlangen, daß der Bundestag die Beschlußfassung über solche Gesetze aussetzt. [4]In diesem Fall hat die Bundesregierung innerhalb von sechs Wochen dem Bundestage eine Stellungnahme zuzuleiten.
(2) Die Bundesregierung kann innerhalb von vier Wochen, nachdem der Bundestag das Gesetz beschlossen hat, verlangen, daß der Bundestag erneut Beschluß faßt.
(3) [1]Ist das Gesetz nach Artikel 78 zustande gekommen, kann die Bundesregierung ihre Zustimmung nur innerhalb von sechs Wochen und nur dann versagen, wenn sie vorher das Verfahren nach Absatz 1 Satz 3 und 4 oder nach Absatz 2 eingeleitet hat. [2]Nach Ablauf dieser Frist gilt die Zustimmung als erteilt.

Wenn man dem einschlägigen Schrifttum folgen möchte, stellt der mit dieser Norm manifestierte Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung bezüglich haushaltsrelevanter bzw. finanzwirksamer Fachgesetze den wohl offensichtlichsten und eindeutigsten Fall eines Vetorechts[655] der Exekutive im Grundgesetz dar. Problemlos könnte man den Eindruck gewinnen, dass wenn man aus der Systematik des Grundgesetzes überhaupt fundierte Ansätze exekutiver Vetorechte destillieren kann, würden diese in der haushaltverfassungsrechtlichen[656] Norm des Art. 113 GG vorgehalten werden. Inwieweit seine ausdrückliche Benennung als Vetorecht tatsächlich gerechtfertigt ist, gilt es im Folgenden anhand seiner Zielstellung und seiner Struktur zu erörtern. Ebenso wie bei den Rechten des Bundespräsidenten soll allerdings auch die Frage nach der systematischen Einpassung und der

[655] Huppertz, Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik, S. 66; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 1, 19, 27, 29, 32, 34; ders. in: NdsVBl. 2000, 181 (181); Heun, in: Dreier, Bd. III Art. 113, Rn 7, 11; ders. Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 183, 187, 188, 190, 191, 306; Paudtke, Das mehrheitsunfähige Parlament im Verfassungssystem des Grundgesetzes, S. 148 ff; Heintzen, in: v.Münch/Kunig Bd. III, Art. 113, Rn 10; Mahrenholz, AK II, Art. 113, Rn 13,14; Stern Staatsrecht II, §49 IV 5d, S. 1221; Siekmann, in: Sachs, GG Art. 113, Rn 1; Karehnke, DVBl. 1972, 811 (816); Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 74; ders., in: Haushaltsrecht und Reform, S. 591; Henrichs, Artikel 113 des Grundgesetzes, S. 46.
Die Bezeichnung als Veto macht sich sogar das Bundesverfassungsgericht zu eigen, in: BVerfGE, 1, 144 (158).
[656] Zur Einordnung des Begriffs und von dessen politischer Dimension des Haushaltsverfassungsrechts: Heintzen, Staatshaushalt (§120), in: HStR V, Rn. 8 – „*…Haushaltsverfassungsrecht beschränkt sich, wie alles Verfassungsrecht, auf Grundsätze, und dies in zwei Hinsichten. Es entscheidet Macht-, Zuständigkeits-, Verfahrens- und Formfragen im Verhältnis der Verfassungsorgane und installiert eine Kontrolle; es macht sodann inhaltliche Vorgaben für das Haushaltsrecht, das im Rang neben ihm steht. …*“.

Einsatzqualität dieses exekutiven Rechtes gestellt werden, um anhand dessen einen vollinhaltlichen Überblick über diese ‚Exotennorm' aus der Finanzverfassung des Grundgesetzes zu erlangen.

Zunächst kann bei der Betrachtung von Art. 113 GG ein fundamentaler Unterschied zu den bisherigen Erörterungen hervorgestrichen werden. Im Rahmen des Zustimmungsvorbehaltes nach Art. 113 GG ist es nicht mehr das Staatsoberhaupt in monarchisch-präsidialer Manier, welches ein Gesetz der Nationalrepräsentation basierend auf verfassungsrechtlichen oder politischen Motiven aus dem Verkehr ziehen will, sondern es geht um ein Recht der parlamentsabhängigen Regierung. Das Grundgesetz, welches seiner Struktur nach alles daran setzt, eine Mehrheitsregierung zu erzeugen, stellt das finanzwirksame Handeln des Parlaments unter den Vorbehalt der Zustimmung durch die Bundesregierung. Diese ist, verglichen mit dem Bundespräsidenten, zwar mit viel weiterreichenden Staatsleitungskompetenzen ausgestattet und kann, solange sie hierfür gesetzlich ermächtigt ist bzw. nicht gegen Gesetze verstößt, autark anhand ihrer politischen Grundauffassungen agieren. Dennoch bewegt sich eine Bundesregierung nur solange souverän in den Grenzen von Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes, wie es ihr gelingt, die politischen Vorstellungen in Gesetze, also die zentralen Steuerungselemente des Rechtsstaats, gießen zu lassen. Hierfür benötigt sie die sie tragenden Mehrheitsfraktionen im Parlament. Die Systematik unserer Parteiendemokratie, wie sie durch das Grundgesetz mit Art. 21 GG angelegt wurde und sich in Ausformung der sonstigen Vorgaben zur Regierungsbildung aus Art. 62 ff GG etabliert hat, führt zwar zu einer starken und die wesentlichen Staatsleitungsfunktionen dominierenden Bundesregierung. Deren Macht speist sich aber einzig und allein aus der Fähigkeit, die politischen Zielvorgaben im Parlament umzusetzen und vom Vertrauen der Volksrepräsentation getragen zu sein.

Der Bundespräsident hingegen ist all diesen Friktionslinien des politischen Alltagsgeschäfts enthoben. Sein Aktionsradius ist zwar ungleich kleiner, in dessen Ausfüllung ist er jedoch weitestgehend autark. Im Falle der Weigerung des Bundespräsidenten ein Gesetz auszufertigen und zu verkünden, kann ihm im schlimmsten Fall vor dem Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Organstreitverfahrens nachgewiesen werden, dass er mit seiner verfassungsrechtlichen Einschätzung falsch gelegen hat. Der jeweilige Amtsinhaber verliert in einem solchen Fall, wie oben aufgezeigt, zwar womöglich staatspolitische Autorität und Anerkennung, der Amts- und Machtverlust droht jedoch nicht unmittelbar.

Ganz anders bei der Bundesregierung: Wenn diese als Mehrheitsregierung tatsächlich einem finanzwirksamen Fachgesetz die in Art. 113 GG vorgesehene „Absolution" gegenüber der parlamentarischen ‚Versündigung' am Haushaltsplan nicht erteilt, dann schwebt über dieser verweigerten Zustimmung das Damoklesschwert des Machtverlustes. Der Bundestag hat über die Anwendung des Art. 67 GG, dem konstruktiven Misstrauensvotum, ein Instrumentarium in der Hand, um einen neuen Bundeskanzler und damit eine neue Bundesregierung zu erzeugen, welche dem nachträglichen Finanzgebaren wohlwollender gegenübersteht und die

Zustimmung zu finanzrelevanten Fachgesetzen erteilen wird, auch wenn dieses vom Haushaltsplan abweicht. Schon die Drohung mit diesem Szenario kann die zögernde amtierende Bundesregierung von einem vermeintlichen Veto abhalten. Derartige Drohkulissen stehen der Legislative gegenüber einem nicht ausfertigenden Bundespräsident nicht zur Verfügung. Allein der viel gerühmte ‚Gang nach Karlsruhe' zum Bundesverfassungsgericht könnte den Bundespräsidenten per Organstreit zur Ausfertigung zwingen. Aus autarker Entscheidung und Machtvollkommenheit kann das Parlament dem Gesetz im Falle der Ausfertigungsverweigerung nicht zur verweigerten Rechtswirksamkeit verhelfen.

Somit kann vorangestellt zusammengefasst werden: Der Zustimmungsvorbehalt aus Art. 113 GG, der nunmehr im Folgenden auf seine Vetotauglichkeit untersucht werden soll, ist zwar der Exekutive in Form der Bundesregierung eröffnet, allerdings steht sie dabei unter weitaus größerem Konsequenzendruck als der Bundespräsident des heutigen Grundgesetzes im Fall der Ausfertigungsverweigerung nach Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG oder der Reichspräsident Weimars bzw. der Deutsche Kaiser gestanden haben, wenn sie einem Gesetz die Ausfertigung verweigerten.

a. Motivlagen und Hintergründe

Wesentlicher Zweck und Inhalt des Art. 113 GG ist die Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts, wie es in Art. 110 Abs. 2 S. 1 i.V.m. Abs. 1 1. Hs durch das Grundgesetz normiert ist. Die Wirksamkeit derartiger vom Haushaltplan abweichender sog. finanzwirksamer Fachgesetze soll an die Zustimmung der Bundesregierung gebunden sein. Gründe für diese Einschränkung des parlamentarischen Gesetzgebers sind in übergeordneten finanzverfassungsrechtlichen Zielen zu suchen. Es geht darum, fachgesetzlich veranlasste Haushaltsdefizite zu vermeiden, um hierdurch die Ausgeglichenheit des Bundeshaushalts zu gewährleisten und gleichsam die Budgetinitiative der Bundesregierung zu sichern.[657] Insbesondere Letzteres soll in Verbindung mit den haushaltsrechtlichen Grundsätzen der Vollständigkeit und Einheit des Haushaltsplans, wie in Art. 110 Abs. 1 1 Hs. GG vorgesehen, eine geordnete und übersichtliche Haushaltswirtschaft des Bundes sicherstellen.[658] Bei Zugrundelegung der zum Art. 113 GG im Schrifttum veröf-

[657] So der im Schrifttum dargestellte finanzpolitische Hintergrund der Norm des Art. 113 GG – Vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 11; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 2; Jarass, in Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, Art. 113, Rn 1; Karehnke, DVBl. 1972, 811 (812); Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 113, Anm. 1.
Aus dem Kommissionsgutachten zur Finanzreform 1966 lässt sich die Motivlage für Art. 113 GG wie folgt zusammenfassen: Art. 113 GG stellt eine Schutzvorschrift dar, welche die Bundesregierung davor bewahren soll, ein vom Parlament beschlossenes Gesetz vollziehen zu müssen, obwohl es nach ihrer Ansicht zu einem verfassungswidrigen, d.h. einem tatsächlich nicht ausgeglichenen Haushaltsplan führt. Vgl. Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland 1966, S. 46, Tz. 187.
[658] Karehnke, DVBl. 1972, 811 (812)

fentlichen Motivinterpretationen kann man zu dem Schluss kommen: Das Grundgesetz legt die Verantwortung für die Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in die Hände der Bundesregierung. Die Bundesregierung soll verhindern, dass die gouvernemental gesteuerte Haushaltsführung mittels finanzwirksamer Gesetze des Bundestags oder Einwirkungen des Bundesrates unterminiert wird. Nicht nur die Sachnähe spricht für eine Ansiedlung dieser Kompetenz bei der Bundesregierung, sondern auch der finanzwirtschaftliche Sachverstand sowie der diesbezügliche Informationsvorsprung vor dem Parlament.[659]

Kyrill-A. Schwarz[660] weist vollkommen zu Recht darauf hin, dass in Art. 113 GG, im Vergleich zu den sonstigen zentralen Normen des Haushaltsrechts, eine grundsätzlich andere finanzpolitische Zielrichtung zu erkennen ist. Während die haushaltrelevanten Bestimmungen Art. 110, 111, 112 GG[661] vor allem darauf abzielen, die Haushaltshoheit des Parlaments nur in Ausnahmefällen zu durchbrechen und unter haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht somit einen Vorrang der Legislative ausformen, so kann dem Art. 113 GG eine diametral entgegengesetzte Zielrichtung bescheinigt werden. Der Ausgabenfreudigkeit des Bundestages soll mittels des Zustimmungsvorbehalts der Bundesregierung bei finanzwirksamen Gesetzen ein Riegel vorgeschoben werden, um die Planungsvorgaben des Haushaltsgesetzes nicht im Nachhinein und unbesehen durch neue Leistungsgesetze oder Steuersenkungen zu konterkarieren.[662] Zielvorgabe von Art. 113 GG ist also die Begrenzung einer oftmals an der Verwirklichung von Partikularinteressen ausgerichteten legislativen Tätigkeit, die regelmäßig unter dem formalen Deckmantel der parlamentarischen Budgethoheit verborgen würde.[663]

Anders als dies bei den meisten anderen Normen des Grundgesetzes der Fall ist, weist Art. 113 GG keinen verfassungshistorischen Kontext in den Vorläuferverfassungen Weimars oder des Kaiserreichs auf. Die Regelung des Art. 113 GG

---

[659] Vgl. Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 191.

[660] Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 1; ders. in: NdsVBl. 2000, 181 (181).

[661] Art. 110 GG will die Solidität der Haushaltswirtschaft im Rahmen von administrativer Auf- und gesetzlicher Feststellung des Haushaltsplans erreichen. Art. 111 GG versucht hingegen eine vernünftige Haushaltsführung in etatlosen Zeiten zu sichern, demgegenüber zielt Art. 112 GG darauf ab, die Finanzwirtschaft gegenüber unvorhergesehenen Entwicklungen im Haushaltsvollzug zu flexibilisieren. – Vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 12.

[662] A.a.O., in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 12.

[663] Vgl. Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 1.
Zu dem nicht einheitlich beurteilten Schutzzweck des Art. 113 GG, Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 184 – m.w.N. (insb. Fn 186). *Heun* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Schutzzweck der Norm auf den ersten Blick nicht eindeutig ist. Insbesondere bildet er die beiden Hauptsichtweisen ab, bei der eine Auffassung lediglich auf die Einhaltung des Haushaltsplans abstellt, während die andere Sichtweise auf eine objektiv ausgeglichene Haushaltswirtschaft abzielt. *Heun*, welcher der letzteren und herrschenden Lehre folgt, führt aus: *„…Ziel der Regelung des Art. 113 GG kann es im Ergebnis nur sein, eine ausgeglichene Haushaltswirtschaft und nicht bloß die formelle Einhaltung des Haushaltsplans zu sichern, auch wenn der Haushaltsplan Kontrollmaßstab ist. Daher ist allein auf die objektive Wirkung abzustellen, die sich im Regelfall ohne einen Blick in den Haushaltsplan eruieren läßt. …“.*

wird daher nicht selten als ein verfassungsrechtliches Novum bezeichnet.[664] Es erscheint so, als ob hier der Parlamentarische Rat bzw. der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee eine neue finanzverfassungsrechtliche Norm kreiert hätten. Nachweislich handelt es sich bei Art. 113 GG jedoch nur für die deutsche Bundesverfassung um ein Novum. Schon vor der Einführung dieses exekutiven Zustimmungsvorbehalts in das deutsche Grundgesetz waren Vergleichsnormen in ausländischen Verfassungen, aber auch in den deutschen Ländern, zu finden.[665] Nach fast einhelliger Darstellung im Schrifttum soll es sich trotz der fehlenden Parallelnormen in den Vorläuferverfassungen bei Art. 113 GG um keine Neukreation handeln, sondern lediglich um einen verfassungshistorischen Import, dessen Hintergrund allerdings keine der deutschen Bundesverfassungen bildet, sondern die im englischen Parlamentsrecht zu findende „Standing Order Nr. 89" aus dem Jahr 1713 darstellt.[666] Trotz des vergleichbaren finanzpolitischen Themenkreises soll die über den Hauptprotagonisten Hermann Höpker-Aschoff als Berichterstatter im Finanzausschuss maßgeblich im Parlamentarischen Rat forcierte Norm des Art. 113 GG jedoch nur bedingt mit dem historischen Vorbild vergleichbar sein.[667] Obwohl es nicht zu verkennende dogmatischen Unterschiede zwischen der „Standing Order Nr. 89" und der hier behandelten Grundgesetznorm gibt, kann zumindest angenommen werden, dass sich die Inspiration für Art. 113 GG aus dem englischen Parlamentsrecht speist.

Ohne den weithin geklärten historischen Kontext noch weiter aufrollen zu wollen, wird schon an dieser Stelle deutlich: Art. 113 GG entspringt weniger einer gewachsenen originär deutschen Verfassungstradition, sondern er wurde vielmehr

---

[664] Vgl. Höpker-Aschoff, Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes, in: AöR 1949, 306 (309); Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 5; Brockmeyer, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein Kommentar zum Grundgesetz, Art. 113, Rn 2.

[665] Statt vieler: Vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 28 ff i.V.m. Rn 1-10.

[666] Die „Standing Order Nr. 89" auch unter der Nummerierung „Standing Order Nr. 78" zu finden, soll, wie Werner Heun es ausführt, auf eine Resolution von 1706 zurückgehen. – Vgl. Heun, in Dreier Bd. III, Art.113 GG, Rn 1/Fn 1. Folgender Inhalt ist der „Standing Order Nr. 89" zu entnehmen: *„…Recommendation from crown when required on application relating to public money: This house will receive no petition for any sum relating to public service or proceed upon any motion for a grant or charge upon the public revenue, whether payable out of the consolidated fund or out of money to be provided by Parliament, unless recommended from the crown. ...“* – Als wesentlicher funktioneller Hintergrund der „Standing Order Nr. 89" wird genannt: Das englische Parlament könne keinen zu einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben oder Minderung der öffentlichen Einnahmen führenden Gesetzentwurf einbringen, es sei denn die Regierung würde es empfehlen. Dies soll zum Ergebnis haben, dass dem Unterhaus in Finanzfragen kein selbständiges Initiativrecht zusteht. Seinem Wesen nach handelt es sich bei der Standing Order Nr. 78/89 um eine freiwillige Selbstbeschränkung des Parlaments. – Vgl. Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 6/Fn 27 – mit Verweis auf: Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 189; ders. in: Dreier Bd. III, Art.113 GG, Rn 1; Weis Artikel 113 Grundgesetz, S. 10 ff.

[667] Vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 29: *„…Mit Art. 113 GG ist diese Vorschrift [Standing Order Nr. 89] allerdings nur sehr bedingt vergleichbar: Durch die Standing Order zügelt sich das Parlament selbst, während Art. 113 GG diese Aufgabe der Bundesregierung überantworten will. Dementsprechend besitzen die Standing Orders nicht den Charakter förmlichen Verfassungsrechts – wovon im englischen Recht ohnehin nicht gesprochen werden kann-, sondern sind allenfalls dem Verfassungsgebrauch zuzurechnen. …“.*

als eine Art funktionelle Zwecknorm in das Grundgesetz eingefügt, um die Ausgabenfreudigkeit des Parlaments begrenzen zu können.[668]

b. Systematik sowie Funktions- und Wirkweise von Art. 113 GG

Diesen Ansatz gilt es weiter zu verfolgen, da er sich für die hier zu untersuchende Vetoanalyse als weitaus ergiebiger erweist, als die Fragestellung nach der Normherkunft. Jenen Ausgangspunkt ergänzend, soll im Folgenden der Systematik und Funktionsweise des Art. 113 GG auf den Grund gegangen werden, um anhand dieser Erkenntnisse zu beurteilen, inwieweit es sich hier tatsächlich um ein Vetorecht handelt und in welchen verfassungspolitischen Parametern dieses seinen Einsatz finden kann.

aa. Grundaufbau von Art. 113 GG

Ausgangspunkt aller Betrachtungen zu Art. 113 GG muss die Grundannahme sein, dass dieses Sonderrecht der Bundesregierung sich nicht auf alle Gesetze bezieht, die der Deutsche Bundestag beschließt, sondern nur sog. finanzwirksame Gesetze überhaupt Gegenstand dieses Zustimmungsvorbehaltes sind. Nach der Aufzählung, die das Grundgesetz in Art. 113 GG selber vornimmt, handelt es sich bei finanzwirksamen Gesetzen um solche, die die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplans erhöhen[669], neue Ausgaben in sich schließen oder neue Ausgaben für die Zukunft mit sich bringen (Art. 113 Abs. 1 S. 1 GG). Des Weiteren fallen unter den Definitionsrahmen der finanzwirksamen Gesetze auch derartige, die schon aktuell Einnahmenminderungen in sich bergen oder derartige in der Zukunft verursachen (Art. 113 Abs. 1 S. 2 GG). Letztlich lassen sich also aus Art. 113 GG fünf Fallgruppen von relevanten finanzwirksamen Gesetzen[670] entnehmen.

Das Kriterium der Finanzwirksamkeit stellt somit das Eingangskriterium dar, um den exekutiven Verweigerungsvorbehalt überhaupt zu eröffnen. Übereinstimmendes Kriterium der finanzwirksamen Fachgesetze ist also, dass sie geeignet

---

[668] So auch Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 5 m.w.N. Fn. 21.

[669] Dazu gehören auch die Ergänzungen zum Entwurf des Haushaltsplanes und die Ausgabenansätze von Nachtragshaushalten (§§32, 33 BHO) – Vgl. Karehnke, DVBl. 1972, 811 (812).

[670] Nach überwiegender Auffassung kann selbst das den Haushaltsplan ändernde „Haushaltsgesetz" ein „finanzwirksames Gesetz" sein und somit dem Zustimmungsvorbehalt unterliegen. – Vgl. Heintzen, Staatshaushalt (§120), in: HStR V, Rn. 64; Stern Staatsrecht II, §49 IV 5d, S. 1221 Fn. 139; Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 113, Rn 3; Paudtke, Das mehrheitsunfähige Parlament im Verfassungssystem des Grundgesetzes, S. 165ff; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 13; Moeser, Ekkehard, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, S. 118 ff; Heuer, Haushaltsrecht, Art. 113, Anm. 3; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz Kommentar, Art. 113, Rn 2; Fischer-Menshausen, in: v.Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 113, Rn 4; zum Streitstand: Weis, Art. 113 Grundgesetz, S. 69 m.w.N.. A.A. Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 306/307.

sein müssen, die Ausgeglichenheit des Bundeshaushaltes zu gefährden.[671] Es spielt jedoch keine Rolle, von wem dabei die Gesetzesinitiative i.S.v. Art. 76 GG ausging. Insofern die Finanzwirksamkeit des Fachgesetzes gegeben ist, fallen unter den Anwendungsbereich des Art. 113 GG mithin sowohl Gesetze, die aus der Mitte des Bundestages kamen oder durch den Bundesrat eingebracht worden sind, als auch solche Gesetze, bei denen die Initiative zwar bei der Bundesregierung lag, die aber vom Bundestag in ihren finanziellen Auswirkungen erweitert wurden.[672]

Den relevanten Vergleichsmaßstab für die Ausgabenerhöhung bzw. die Einnahmenminderung bildet der Bundeshaushaltsplan i.S.v. Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG. In dieses förmliche Gesetz sind alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes für das entsprechende Haushaltsjahr einzustellen. Es bildet damit die Ausgabenermächtigung für die Bundesexekutive. Schon die Finanzwirksamkeit einzelner Teile des Fachgesetzes in Bezug auf den Bundeshaushaltsplan genügt, um das gesamte Gesetz dem exekutiven Zustimmungsvorbehalt zu unterwerfen.[673] Das Kriterium der Finanzwirksamkeit kann zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag umstritten sein. In einem solchen Fall, der sich jedoch allein auf die Zustimmungsbedürftigkeit des Fachgesetzes ob seiner Finanzwirksamkeit an sich bezieht, kann das Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zur diesbezüglichen Entscheidung herangezogen werden.[674] Der eigentliche Inhalt des exekutiven Rechtes aus Art. 113 GG, nämlich die Zustimmungserteilung oder Zustimmungsverweigerung, obliegt jedoch allein dem pflichtgemäßen Ermessen[675] der Bundesregierung.[676] Es ergibt sich mithin aus Art. 113 GG eine Prognoseentscheidung der Bundesregierung bezüglich der Frage, inwieweit ein Fachgesetz finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushaltsplan haben könnte und inwieweit es in der Lage wäre, den Haushaltsausgleich ernsthaft und nachhaltig zu stören.[677] Eine Begrenzung der Entscheidungsparameter des

---

[671] Nicht erforderlich ist hingegen, dass diese Wirkung auch tatsächlich eintritt. – Vgl. Heuer, Haushaltsrecht, Art. 113, Anm. 6.

[672] Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 8; Weis, Art. 113 Grundgesetz, S. 110.

[673] Vgl. Heun, in: Dreier Bd. III, Art.113 GG, Rn 5; Piduch, Haushaltsrecht, Art. 113, Anm. 11; Siekmann, in: Sachs, GG Art. 113, Rn 12.

[674] Das Bundesverfassungsgericht kann im Verfahren nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff BVerfGG nur die fragliche Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes klären. Es darf die Bundesregierung grundsätzlich nicht dazu verpflichten, einem Gesetz zuzustimmen, selbst wenn die Zustimmung nach seiner Überzeugung vernünftig wäre. – Vgl. Paudtke, Das mehrheitsunfähige Parlament im Verfassungssystem des Grundgesetzes, S. 184.

[675] ‚Ermessen' sollte m.E. im Zusammenhang mit Art. 113 GG jedoch nicht in der Art des verwaltungsrechtlichen Ermessens verstanden werden, sondern vielmehr i.S. eines finanzpolitischen Ermessens (ebenso: Karehnke, DVBl. 1972, 811 (815)). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der gerichtlichen Überprüfbarkeit und der sog. Ermessensfehlerlehre für das verwaltungsrechtliche Ermessen. Das Ermessen der Bundesregierung i.R.v. Art. 113 GG stellt vielmehr einen tatsächlichen Beurteilungsspielraum bezüglich der Frage dar, inwieweit die Ausgabenerhöhung oder Einnahmenminderung in der Lage ist, das finanzpolitische Gleichgewicht des Bundeshaushaltes zu stören.

[676] Heuer, Haushaltsrecht, Art. 113, Anm. 7; Siekmann, in: Sachs, GG Art. 113, Rn 13.

[677] Die Prognoseentscheidung der Bundesregierung unterliegt nicht der Hürde einer sog. „Bagatellgrenze". Es lassen sich dem Verfassungstext des Art. 113 GG keinerlei Indizien entnehmen, die ein bestimmtes Mindestmaß an Ausgabenerhöhung oder Einnahmenminderung erforderlich machten, um den Zustimmungsvorbehalt zu

der Bundesregierung eingeräumten Beurteilungsspielraums findet allein unter dem Aspekt des Missbrauchsgedankens statt.[678] *Kyrill-A. Schwarz* fasst den Rahmen des Beurteilungsspielraums sowie die rechtsstaatlichen Pflichten daraus wie folgt zusammen:

„…Man wird […] annehmen können, dass das der Bundesregierung eingeräumte Ermessen sich dann zu einer Rechtspflicht zur Wahrnehmung der Kompetenz aus Art. 113 verdichtet, wenn das Haushaltsgleichgewicht nachhaltig gefährdet erscheint. Gleichwohl handelt es sich nur um eine einseitige Rechtspflicht; ihr korrespondiert kein einklagbares Recht auf Ausübung des Vetorechts. …“[679]

Der infolge der Finanzwirksamkeit eröffnete Anwendungsbereich von Art. 113 GG erzeugt einen Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung als Kollegialorgan[680]. Nicht der fachlich zuständige Bundesfinanzminister erteilt oder verweigert die erforderliche Zustimmung, sondern nur die gesamte Bundesregierung. Dabei wirkt diese Zustimmung[681] konstitutiv für das Zustandekommen des Gesetzes.[682] Demzufolge darf der Bundespräsident ein finanzwirksames Bundesgesetz, welches i.S.d. Definition des Art. 113 GG die Ausgaben entgegen dem Bundeshaushaltsplan erhöht oder Einnahmen diesbezüglich mindert, nach Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG nur ausfertigen und verkünden, wenn die Zustimmung der Bundesregierung vorliegt. Die Ausfertigung ohne die nach Art. 113 GG erforderliche Zustimmung der Bundesregierung würde ansonsten zumindest einen formellen Mangel im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens übersehen, da die konstitutive Zustimmung als formelles Erfordernis des Zustandekommens im Gesetzgebungsverfahren gewertet werden kann. Womöglich läge bei fehlender Zustimmung sogar ein materiell rechtlicher Verstoß gegen das Grundgesetz vor, da ein solches, nicht mit der Zustimmung der Bundesregierung versehenes Gesetz, gegen die materielle Bestimmung des Art. 113 GG aus der Haushaltsverfassung des Grundgesetzes verstieße. Auch dieses müsste der Bundespräsident im Rahmen seiner Prüfpflicht aus Art. 82. Abs. 1 S. 1 GG eigentlich monieren. Täte er dies nicht, wäre das Fehlen der

erzeugen. – Vgl. zur entsprechenden Argumentation: Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 18; a.A. Heun, in: Dreier, GG, III Art. 113, Rn 5.

678 Moeser, Ekkehard, Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt, S. 73. – Die Zustimmung kann also nur aus Gründen verweigert werden, die mit der Verantwortung der Bundesregierung für die Wahrung des materiellen Haushaltsgleichgewichts oder des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Zusammenhang stehen. – Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Art. 113, Rn 13; Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 113, Rn 13.

679 Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 19.

680 So die übereinstimmende Annahme im Schrifttum zu Art. 113 GG – Statt vieler: Heun, in: Dreier, GG, III Art. 113, Rn 9.

681 Art. 113 GG sieht zwar ausdrücklich weder eine Begründungspflicht für die Zustimmung, noch für die Zustimmungsverweigerung vor, dennoch kann man mit dem Argument der „Organtreue“ annehmen, dass die Bundesregierung die mit der Verweigerung der Zustimmung zum finanzwirksamen Gesetz in die originären Befugnisse des Bundestages eingreift, insoweit zumindest eine transparente Begründung hierfür liefern sollte. – Ebenso: Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 20.

682 Mahrenholz, AK II, Art. 113, Rn 2.

Zustimmung durch das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) zu klären.

bb. Inhaltliche Ausformung der fünf Tatbestandsvarianten

Neben diesen Grundannahmen zur Funktions- und Wirkweise von Art. 113 GG erscheint es für die Beurteilung der Vetoqualität aufgrund der tatbestandlichen Vielgestaltigkeit des Zustimmungsvorbehaltes sinnstiftend, die einzelnen Fallvariationen näher zu beleuchten.

Das Verfahren nach Art. 113 GG hat sein heutiges Gesicht infolge der Finanzreform im Jahr 1969 erhalten.[683] In der ursprünglichen Fassung des Art. 113 GG a.F. konnte die Bundesregierung erst nach dem Zustandekommen des fraglichen Gesetzes, diesem aufgrund von dessen Finanzwirksamkeit in Bezug auf den bestehenden Bundeshaushaltsplan die Zustimmung verweigern. In der derzeitig gültigen Fassung bietet Art. 113 GG der Bundesregierung die Möglichkeit, schon in Vorfeld des Gesetzesbeschlusses Einfluss auf dieses zu nehmen. Dieses antizipierte Vorgehen hat den Vorteil, dass die Bundesregierung dezidiert ihre Bedenken auch zu einzelnen Teilen des Gesetzes offerieren kann und somit im Nachhinein nicht auf die alleinige Zustimmungsentscheidung über das ganze Gesetz beschränkt ist.[684] Als wichtigste Neuerungen der zur Vitalisierung in der Verfassungspraxis[685] gedachten Verfassungsreform des Art. 113 GG im Jahr 1969 muss vor allem die Erweiterung um einnahmemindernde Gesetze, sowie die Einführung eines „Vorverfahrens“[686] hervorgestrichen werden.

---

683 20. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 12.05.1969, BGBl. I, S. 357.

684 Ein noch weitergehenderer Motivansatz lässt sich dem schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses (BT-Drucks. V/3605 S. 11 ff) entnehmen, wo der Berichterstatter Arndt anmerkt, dass es ausdrückliches Ziel der Verfassungsreform bezüglich Art. 113 GG war, den Bundestag und den Bundesrat nicht bis zum Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens über die Position der Bundesregierung im Unklaren zu lassen.
Bereits die Erstfassung von Art. 113 GG a.F. sah vor, dass ausgabenerhöhende Bundestagsbeschlüsse der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen. Die Vorschrift wurde jedoch als unpraktikabel erachtet, da die Bundesregierung erst tätig werden konnte, wenn das Parlament die Erhöhung beschlossen hatte, also zu einem Zeitpunkt, wo ein Eingriff politisch nicht mehr opportun erschien. – Vgl. Birk, Das Haushaltsrecht in der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 109-115 GG), in: JA 1983, 563, (568).
Die Motivlage für die Änderung von Art. 113 GG im Rahmen der Haushaltsreform 1969 kann also wie folgt zusammengefasst werden: *„…Die Schwäche der früheren Regelung lag in der Vernachlässigung eines entscheidenden politisch-psychologischen Gesichtspunktes, nämlich darin, dass das Eingriffsrecht der Bundesregierung gegenüber Parlamentsbeschlüssen, die den Haushaltsausgleich gefährdeten, zu spät angesetzt war. Die Versagung der Zustimmung war erst möglich, wenn eine abschließende Entscheidung des Bundestages und des Bundesrates vorlag, also nur noch die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes ausstanden. …“* – Vgl. Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein Kommentar zum Grundgesetz, Art. 113, Rn 7.

685 Abg. Arndt, in: BT-Drucks. V/3605 S. 11 ff.

686 Zur Begrifflichkeit des „Vorverfahrens“ – Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 113, Rn 16.

(1) Zweistufiges Vorverfahren nach Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 und Abs. 2 GG

Erstes Vorverfahren – Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 GG
Das erste Vorverfahren ist der Schlussabstimmung des Bundestages über das finanzwirksame Gesetz vorangestellt. Aus Art. 113 Abs. 1 S. 3 GG erwächst für die Bundesregierung das Recht, die endgültige Beschlussfassung des Bundestages über das finanzwirksame Gesetz aussetzen zu lassen. Mit dem Aussetzungsverlangen geht gemäß Art. 113 Abs. 1 S. 4 GG für die Bundesregierung die Verpflichtung einher, dem Bundestag binnen sechs Wochen eine diesbezügliche Stellungnahme zuzuleiten.[687] Erst mit Eingang der Stellungnahme oder spätestens nach Ablauf der Sechs-Wochen-Frist, darf der Bundestag erneut über das fragliche Gesetz beraten und dieses einer Schlussabstimmung zuführen. Gibt die Bundesregierung ihre Stellungnahme nicht oder nicht fristgemäß ab, verliert das Aussetzungsverlangen seine Wirkung.[688] Aus den Materialien zur Verfassungsreform von 1969[689] wird deutlich, dass die Hauptintention der Einführung dieses Vorverfahrens, in dem Motiv zu finden ist, dass das Parlament schon vor der Schlussabstimmung die Auffassung der Bundesregierung zu dem finanzwirksamen Gesetz kennen soll und die Abgeordneten somit in voller Kenntnis der exekutiven Meinung zur finanzpolitischen Tragweite ihre Entscheidung treffen können.

Systematisch kann das Aussetzungsverlangen durch die Bundesregierung nur greifen, wenn es nach den parlamentarischen Beratungen kurz vor der Schlussabstimmung geltend gemacht wird.[690] Es scheint so, als ob der Verfassungsgesetzgeber der Bundesregierung die Möglichkeit eines ‚letzten Schusses vor den Bug' des Parlaments zugestehen wollte. In der Verfassungspraxis, findet eigentlich ohnehin im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens ein reger Austausch zwischen den Ausschüssen des Bundestages und den Ministerien statt. Die exekutiven Ansichten zur Relevanz des Gesetzes für das Haushaltsgleichgewicht bzw. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht dürften somit im Parlament ohnehin bekannt und die Argumente ausgetauscht sein, auch ohne das die Bundesregierung die Aussetzung der Beschlussfassung verlangt.

Die Funktion, die der ersten Eskalationsstufe in Form von Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 GG zukommt, ist somit in der Möglichkeit zu finden, dass die Bundesregierung mittels dieses Aussetzungsverlangens ihrer Auffassung nochmals eindringlich Ausdruck verleihen kann. Sie würde durch den Einsatz des ersten Vorverfahrens deutlich machen, dass ihre vorherigen finanzpolitischen Bedenken sowie die dies-

---

[687] Eine nähere Ausformung erhält diese Verpflichtung zu Stellungnahme durch die Bundesregierung in § 87 Abs. 1 GO BT: „…Macht die Bundesregierung von Artikel 113 Abs. 1 Satz 3 des Grundgesetzes Gebrauch, so ist die Beschlußfassung auszusetzen. Der Gesetzentwurf darf frühestens nach Eingang der Stellungnahme der Bundesregierung oder sechs Wochen nach Zugang des Verlangens der Bundesregierung beim Bundestagspräsidenten auf die Tagesordnung gesetzt werden. …"

[688] Vgl. Karehnke, DVBl. 1972, 811 (814), mit Erwägungen zur Wiedereinsetzung bei der Fristversäumnis – Siehe dort Fn 29.

[689] Vgl. schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses BT-Drucks. V/3605 S. 12.

[690] Vgl. Mahrenholz, in: AK, Art. 113 GG, Rn 12.

bezüglichen Drohungen mit einer Zustimmungsverweigerung ernst gemeint waren und vom Bundestag ernst genommen werden sollten. Dieser Möglichkeit, die exekutive haushälterische Position nachdrücklich zu verdeutlichen, weist m.E. vor allem den Charakter eines Geschäftsordnungsrechts auf und bietet somit sowohl der Regierung als auch dem Parlament die Möglichkeiten der ‚gesichtswahrenden Annäherung'.

Auch wenn die Bundesregierung innerhalb der sechs Wochen nach dem Aussetzungsverlangen ihre Stellungnahme schuldig geblieben[691] sein sollte, verlöre sie nicht die Möglichkeit des zweiten Vorverfahrens nach Art. 113 Abs. 2 GG, welches jedenfalls dann offen steht, wenn der Bundestag sich von der Aussetzung und der diesbezüglichen Stellungnahme nicht beeindrucken lassen hat und das Gesetz nach Zugang der Stellungnahme oder mit Ablauf der Sechs-Wochen-Frist dennoch mit für die Regierung inakzeptablem Inhalt beschließt.

Zweites Vorverfahren – Art. 113 Abs. 2 GG

Hat nämlich das Parlament das fragliche finanzwirksame Gesetz endgültig beschlossen, kann die Bundesregierung nach Art. 113 Abs. 2 GG innerhalb von vier Wochen verlangen, dass der Bundestag erneut über dieses Gesetz Beschluss fasst.[692] Faktische Folge jenes exekutiven Verlangens einer erneuten Beschlussfassung ist die Nichtigkeit des ersten Gesetzesbeschlusses.[693] Das finanzwirksame Gesetz würde als von Anfang an (ex tunc) nicht existent erachtet. Sowohl ein Gesetz desselben Inhalts als auch ein im Sinne der Änderungswünsche der Bundesregierung neukonzipiertes Gesetz bedürfte für seine wirksame Entstehung eines erneuten originären Beschlusses durch den Bundestag.[694]

---

[691] Das erste Vorverfahren nach Art. 113 Abs. 1 S. 3 GG ohne Stellungnahme würde als nicht durchgeführt gelten.

[692] § 87 Abs. 2 GO BT: „…Verlangt die Bundesregierung nach Artikel 113 Abs. 2 des Grundgesetzes, daß der Bundestag erneut Beschluß faßt, gilt der Gesetzentwurf als an den federführenden Ausschuss und an den Haushaltsausschuss zurückverwiesen. …"

[693] So auch Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetzkommentar, Art. 113, Rn 4.

[694] Als fragwürdig erscheint in diesem Zusammenhang der Bedeutungsgehalt von § 87 Abs. 3 GO BT: „…Ist das beschlossene Gesetz dem Bundesrat gemäß § 122 bereits zugeleitet worden, hat der Präsident den Bundesrat von dem Verlangen der Bundesregierung in Kenntnis zu setzen. In diesem Falle gilt die Zuleitung als nicht erfolgt. …"

Diese Geschäftsordnungsregel ist zumindest bezüglich der Vorbeugung einer möglichen Umgehung des zweiten Vorverfahrens nach Art. 113 Abs. 2 GG überflüssig. Ein solcher Umgehungsversuch könnte theoretisch dergestalt vonstattengehen, dass mittels einer schnellen Zuleitung an den Bundesrat (§ 122 GOBT) dieser dann keinen Einspruch einlegt bzw. dem Gesetz schnellstmöglich die Zustimmung erteilt, um somit zu versuchen, das zweite Vorverfahren auszuschalten. Inwieweit es einer Vorkehrung vor diesem Szenario bedürfte, erscheint mir fraglich. Das Gesetzgebungsverfahren wäre zwar abgeschlossen und der Bundespräsident könnte ausfertigen und verkünden. Aber in dem Moment, wo die Bundesregierung nach Art. 113 Abs. 2 GG innerhalb von vier Wochen eine erneute Beschlussfassung durch den Bundestag verlangt, ist das erste Gesetz obsolet. Die Zustimmung des Bundesrates wäre somit ohne korrespondierenden Gegenstand. Folglich bliebe auch nichts, was der Bundespräsident ausfertigen könnte. Selbst wenn die Ausfertigung und Verkündung schon vonstattengegangen wäre, könnte die Bundesregierung einfach mittels einer Abstrakten Normenkontrolle den fehlenden (weil nach Art. 113 Abs. 2 GG ex tunc beseitigten) Beschluss des Bundestages als Verletzung des Gesetzgebungsverfahrens rügen und das fragliche Gesetz für nichtig erklären lassen.

Neben dem Umstand, dass das Parlament sich über die exekutiven Bedenken aus dem ersten Vorverfahren hinweggesetzt haben könnte, liegt ein weiteres Motiv für diese zweite Eskalationsstufe in der Möglichkeit, dass neue und vor der legislativen Beschlussfassung noch nicht bekannte haushaltpolitische Erwägungen eine Verhinderung des fraglichen finanzwirksamen Fachgesetzes für die Bundesregierung als erforderlich erscheinen lassen könnten.[695]

(2) Hauptverfahren nach Art. 113 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1 GG

Das eigentliche Ziel der beiden Vorverfahren liegt letztlich in der Abfederung des massiven Eingriffs in die Gesetzgebungshoheit des Bundestages. Dieser soll sich nicht aus heiterem Himmel einer Zustimmungsverweigerung durch die Bundesregierung ausgesetzt sehen. Vielmehr sollen die Möglichkeiten der beiden Vorverfahren diesen ‚worst case' vermeiden helfen. Insofern diese Mediatisierungsversuche nicht erfolgreich waren, sich also weder der Bundestag noch die Bundesregierung inhaltlich aufeinander zu bewegt haben, verbleibt der Bundesregierung die Zustimmungsverweigerung im Hauptverfahren.

Der Ansatzpunkt dieses Hauptverfahrens nach Art. 113 Abs. 3 GG ist der erfolgreiche Abschluss des Normsetzungsansinnens, also der Zustand in dem der Bundestag es geschafft hat, ein finanzwirksames Gesetz zu beschließen und das Gesetz zudem im Sinne von Art. 78 GG zustande gekommen ist, da der Bundesrat keinen Einspruch eingelegt bzw. dem Gesetz die Zustimmung erteilt hat. In diesem Zusammenhang würde nun die Grundannahme aus Art. 113 Abs. 1 S. 1, 2 GG greifen, dass jenes entweder die Ausgaben erhöhende oder die Einnahmen mindernde Gesetz der Zustimmung seitens der Bundesregierung bedarf. Nur bei Erfüllung dieses Zustimmungskriteriums dürfte der Bundespräsident dieses finanzwirksame Gesetz ausfertigen und verkünden.[696] Die Funktion, die dem Abs. 3 von Art. 113 GG zukommt, liegt insbesondere darin, die Verweigerungsoption der Bundesregierung näher zu definieren. Es steht der Bundesregierung demnach

Überdies entspricht es der überwiegenden Ansicht, dass selbst nach dem Zustandekommen des Gesetzes i.S.v. Art. 78 GG das Verlangen der Bundesregierung nach Art. 113 Abs. 2 GG den Gesetzentwurf in den Stand vor der Schlussabstimmung zurück versetzt. – Vgl. Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Art. 113, Rn 19. Auch ein besonders konspiratives und kollusives Vorgehen von Bundestag und Bundesrat wären mithin nicht in der Lage, das Recht der Bundesregierung aus Art. 113 Abs. 2 GG zu umgehen. Des Weiteren würde eine derartig düpierte Bundesregierung dem Gesetz ihrerseits gemäß Art. 82 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 58 GG wohl die Gegenzeichnung verweigern.

Die diesbezügliche Geschäftsordnungsregelung des Bundestages in § 87 Abs. 3 GO BT zielt daher wohl eher darauf, für alle beteiligten Staatsorgane doppelte Arbeit zu vermeiden. M.E. existiert die vermeintliche Bedrohung einer Umgehung des zweiten Vorverfahrens nicht.

695 Vgl. schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses BT-Drucks. V/3605 S. 12.

696 Da die Zustimmung eine Gültigkeitsvoraussetzung darstellt, wäre ein finanzwirksames Gesetz, welches nicht die Zustimmung der Bundesregierung erfahren hat, nichtig bzw. würde vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt. – Vgl. Fischer-Menshausen, in: v.Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 113, Rn 12; ebenso: Klein, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 113, Rn 11.

eine Frist von sechs Wochen zur Verfügung, innerhalb derer sie die Zustimmung verweigern könnte.[697]

Klar und deutlich geht aus Art. 113 Abs. 3 S. 1 GG jedoch auch hervor, dass die Bundesregierung ihre Zustimmung zum finanzwirksamen Gesetz nur dann verweigern kann, wenn sie zuvor die Verfahren nach Abs. 1 S. 3 und S. 4 oder nach Abs. 2 eingeleitet hatte. Nur wenn eines oder beide dieser vom Grundgesetzgeber als gleichwertig konzipierten Vorverfahren durchgeführt wurden, ist ein exekutives Versagen der Zustimmung im Hauptverfahren nach Art. 113 Abs. 3 S. 1 überhaupt zulässig. Hat die Bundesregierung beide Vorverfahren ungenutzt verstreichen lassen, kann das Gesetz auch ohne Einhaltung der Sechs-Wochen-Frist unverzüglich durch den Bundespräsidenten ausgefertigt und verkündet werden.[698]

Als des Weiteren interessant erweist sich die Zustimmungsfiktion aus Art. 113 Abs. 3 S. 2 GG. Insofern der Bundesregierung aufgrund der Durchführung mindestens eines der beiden Vorverfahren die Möglichkeit einer Zustimmungsverweigerung zum finanzwirksamen Gesetz eröffnet ist, muss sie diese innerhalb der erwähnten Sechs-Wochen-Frist nicht zwingend ausdrücklich erteilen. Sollte die Bundesregierung nämlich gar nicht handeln, bestimmt der Satz 2 von Art. 113 Abs. 3 GG, dass das Gesetz dann dennoch mit Zustimmung der Bundesregierung zustande gekommen ist. Um zu verhindern, dass ein finanzwirksames Gesetz rechtsverbindlich ausgefertigt und verkündet werden darf, bedarf es also seitens der Bundesregierung einer ausdrücklichen Versagung der Zustimmung.[699]

---

697 Die Bundesregierung träfe im Falle der Zustimmungsverweigerung die Rechtspflicht dies allen beteiligten Staatsorganen, also dem Bundestag, dem Bundesrat und dem Bundespräsidenten mitzuteilen und auch eine inhaltlich relevante Begründung beizufügen. So die wohl h.M. – Statt vieler: Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 113, Rn 12; Belau, Zur Auslegung und Anwendung des Artikels 113 des Grundgesetzes, DVBl. 1951, 429 (433).
Grundlage dieser Verweigerungsbegründung müssen nicht die schon im Vorverfahren geäußerten finanzpolitischen Argumente sein. Vielmehr stehen der Bundesregierung auch neue, bisher noch nicht bekannte oder nicht vorgebrachte Begründungsansätze zur Verfügung. – Vgl. schriftlicher Bericht des Rechtsausschusses zur Grundgesetzänderung – BT-Drucks. V/3605 S. 12: „*…Abs. 3 soll in der vom Ausschuß vorgeschlagenen Fassung verhindern, daß die Bundesregierung ohne Vorankündigung im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens nach dessen Abschluß die Zustimmung versagen kann. Deshalb wird die Verweigerung der Zustimmung davon abhängig gemacht, daß die Bundesregierung zuvor die Aussetzung des Gesetzgebungsverfahrens verlangt und eine Stellungnahme abgeben oder nach Abs. 2 erneute Beschlussfassung des Bundestages verlangt hat. Die Fassung dieser Vorschrift besagt nicht, daß die Bundesregierung hierbei unbedingt auch an die im Verlaufe des Gesetzgebungsverfahrens von ihr vorgebrachten Gründe gebunden wäre; vielmehr ist insbesondere die Möglichkeit nicht ausgeschlossen, daß neue Umstände die Bundesregierung zu ihrer Haltung veranlassen…*“.

698 So mit überzeugender Argumentation: Paudtke, Das mehrheitsunfähige Parlament im Verfassungssystem des Grundgesetzes, S. 182/183. *Paudtke* führt an: „*…der Wortlaut des Art. 113 Abs. 3 GG scheint der Regierung auch ohne die Einleitung eines der beiden Vorverfahren ein sechswöchiges ‚suspensives Veto' zu gewähren. Art. 113 Abs. 3 Satz 1 GG regelt nur, unter welchen Voraussetzungen die Regierung die Zustimmung versagen darf. Die Zustimmung selbst bleibt aber scheinbar auch ohne die Durchführung der Vorverfahren noch erforderlich. […] Allerdings folgt aus der engen Bindung des Absatzes 3 an die beiden Vorverfahren, daß die Sechswochenfrist des Art. 113 Abs. 3 GG nur bei Durchführung mindestens eines der beiden Vorverfahren gelten soll. Die Regierung hat ihre Mittel nicht genutzt und damit ihr Desinteresse an einer Gegenwehr bekundet. Der Regierung dann noch ein ‚suspensives Veto' an die Hand zu geben, entspräche nicht dem Zweck des Verfahrens. …*“. Ebenso: Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 113, Rn 13; A.A. Mahrenholz, in: AK, Art. 113 GG, Rn 2a.

699 Hierzu der schriftliche Bericht des Rechtsausschusses zur Grundgesetzänderung - BT-Drucks. V/3605 S. 12: „*…Außerdem ist die Versagung der Zustimmung an eine Frist von sechs Wochen seit dem Zustandekommen des Gesetzes (Art. 78) gebunden. Der Haushaltsausschuß hält eine Frist von vier Wochen für ausreichend. Gibt die Bundesregierung innerhalb dieser Frist keine Erklärung ab, wird die Zustimmung fingiert. Durch diese Bestimmung soll verhindert werden, daß die Ausfertigung und*

Kyrill-A. Schwarz[700] meint, dass in dem Umstand, dass die Nichtwahrnehmung des Zustimmungsverweigerungsrechtes innerhalb der Sechs-Wochen-Frist eine Zustimmungsfiktion auslöst, letztlich doch wieder die *„Prärogative des Parlaments gegenüber der Regierung auch bei finanzwirksamen Gesetzen zum Ausdruck"* kommt. Dieser Sichtweise ist unumschränkt beizupflichten. Die Möglichkeit der Zustimmungsverweigerung, welche der Bundesregierung aus Art. 113 GG erwächst, darf nur als Sonderrecht verstanden werden. Es handelt sich um einen außerordentlichen Zustimmungsvorbehalt, welcher sich allein auf die Problemstellung der Wahrung des materiellen Haushaltsgleichgewichts bzw. des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bezieht. Der diesem Zustimmungsvorbehalt zugrunde liegende Systemeinbruch muss daher vor dem Hintergrund der effektiven Sicherung geordneter Bundesfinanzen gelesen werden. Die Parameter des Bundeshaushaltes sind aber heutzutage nicht mehr allein durch grundgesetzliche Vorgaben abgesteckt, sondern dieser muss sich mittlerweile auch unter europarechtlichen Gesichtspunkten[701] Konformitätsvorgaben beugen. Auch wenn die letztere Motivlage den Müttern und Vätern des Grundgesetzes, aber auch denjenigen, die 1969 Art. 113 GG neu justierten, unbekannt gewesen ist, so steigert sie die Grundbedeutung jenes Rechtes um ein Vielfaches. Das Grundgesetz hat der Exekutive ein finanzwirtschaftliches Kontrollrecht gegenüber der Legislative eingeräumt, das neben den grundgesetzlichen Haushaltsregeln auch die Umsetzung europarechtlicher Vorgaben sichern kann. Die maßgebliche Ursache dafür, dass die außerordentliche Gültigkeitsvoraussetzung für finanzwirksame Gesetze der Kompetenzzuweisung nach bei der Bundesregierung und bei keinem parlamentarischen Selbstkontrollausschuss angesiedelt wurde, liegt wohl vor allem in dem dort vermuteten überwiegenden Sachverstand und dem Informationsvorsprung der Ministerialbürokratie. Das Grundgesetz geht davon aus, dass die Exekutive den größeren Überblick über die finanzpolitische Dimension eines Gesetzgebungsansinnens besitzt. Nur deshalb erfährt das parlamentarische Budgetrecht eine Einschränkung durch den Zustimmungsvorbehalt.

Das Kompensationsansinnen, welches demgegenüber der Zustimmungsfiktion zugrunde liegt, zielt vor allem darauf ab, einen möglicherweise unangemessenen Schwebezustand zu verhindern, der dadurch entstünde, dass die Bundesregierung mittels längerem Nichtstun das Gesetz ‚verhungern' lassen könnte. Würde die Zustimmungsfiktion nicht existieren, könnte die Bundesregierung einem finanzwirksamen Gesetz nach ihrem Belieben einfach die rechtliche Existenz verwei-

---

die Verkündung von Gesetzen, die der Zustimmung der Bundesregierung unterliegen, unangemessen lange in der Schwebe bleiben. …".

700 Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 34; ebenso: Meyn, Karl-Ullrich, Kontrolle als Verfassungsprinzip, S. 356 f.

701 Vgl. Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam über den Wachstums- und Stabilitätspakt v. 17. Juni 1997 – Amtsblatt C 236 v. 02.08.1997.
Erhöhte Ausgaben des Bundes hätten bei gleich bleibenden Steuereinnahmen i.d.R. die Folge einer ausufernden Neuverschuldung, die wiederum den Stabilitätskriterien (insb. dem 3%-Verschuldungskriterium) entgegenliefen. Auch diese Entwicklungen muss eine Bundesregierung bei ihrer Zustimmungsentscheidung im Auge behalten.

gern, ohne dass es eine Instanz gäbe, welche das Kabinett zur Zustimmung zwingen könnte. Denn die Ermessensentscheidung ist, wie oben ausgeführt, durch keine andere Instanz, auch nicht durch das Bundesverfassungsgericht, substituierbar. Allein der Bundestag selbst wäre in der Lage durch die Neubestellung einer anderen (zustimmungswilligen) Bundesregierung die Zustimmung mittelbar zu kreieren oder durch die entsprechende Drohung zu ernötigen. Diese Zustimmung wäre dann aber nur zum Preis des Kanzlersturzes nach Art. 67 GG zu bekommen oder würde mindestens zur Demontage der Regierung führen. Ob hierfür der politische Wille bzw. die politische Kraft in den pluralistischen Volksparteien vorhanden wäre, kann getrost als fraglich deklariert werden. Es muss daher als besonders weitsichtige und Problem antizipierende Entscheidung des Grundgesetzgebers erachtet werden, der Bundesregierung einen gewissen Druck ob Ihrer Versagungsentscheidung aufzuerlegen.

Die Zustimmungsfiktion macht deutlich, dass das Grundgesetz die Ausnahmekonstellation des Zustimmungsvorbehaltes in seiner Dimension so klein wie möglich halten möchte. Lediglich aus pragmatisch-funktionalen Gründen wurde ein Kontrollansatz gewählt, der dem parlamentarischen Regierungssystem ansonsten fremd ist.

Nach einer Einordnung der Tatbestandsvarianten in die hier vertretene Vetosystematik soll gerade dieser Diskrepanz zwischen dem parlamentarischen Grundsystem unserer Verfassung und den mit der Norm des Art. 113 GG einhergehenden exekutiven Möglichkeiten nachgegangen werden.

c. Analyse der Vetoqualität des finanzverfassungsrechtlichen Zustimmungsvorbehalts

Betrachtet man die verschiedenen Komponenten und Konstellationen von Art. 113, dann offenbaren sich scheinbar mehrere mögliche Vetovariationen. Bei der näheren Untersuchung dieser unterschiedlichen Vetoarten muss jedoch zunächst jeweils untersucht werden, inwieweit jedes einzelne vermeintliche Vetorecht schon die Grundanforderungsparameter, wie sie hier vertreten werden, erfüllt. Problemlos kann für alle darstellbaren Einspruchskonstellationen hervorgestrichen werden, dass ein wesentliches Grundkriterium für die Vetoqualität in allen Konstellationen erfüllt wird: Die Vetoinstanz, welche ein finanzwirksames Gesetz unterminieren bzw. dieses gänzlich verhindern kann, müsste nämlich exekutiver Natur sein. Es handelt sich bei der Bundesregierung zweifelsohne um eine vom Legislativprozess funktional getrennte Instanz, die zudem exekutiven Charakter aufweist. Insofern ist das klassische Merkmal der Vetorechte, entwickelt aus dem „ius intercessionis", bei Art. 113 GG offensichtlich erfüllt.

Von dem Verhinderungsrecht macht mit der Bundesregierung eine exekutive Staatsleitungseinheit Gebrauch, welche zudem auch noch gänzlich einflusslos auf

Inhalt und Beschluss des Gesetzes ist. Somit lässt sich für alle drei Einspruchsvariationen auch ein weiterer Vetoaspekt bejahen. Nämlich der externe Einsatz einer außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens angesiedelten Instanz. Der Umstand, dass die Gesetzesinitiative von der Regierung ausgehen kann (Art. 76 Abs. 1 2. Alt. GG), ändert hieran nichts, da der Bundestag als Legislative an diese Initiative in keiner Weise gebunden ist und somit über den Inhalt des Gesetzes vollkommen autark entscheidet. Es lässt sich also zunächst zusammenfassen, dass zumindest die klassischen Grundkriterien, wie sie hier entwickelt wurden, zweifelsohne auf die Einspruchsrechte aus Art.113 GG zutreffen.

Bezüglich der weiteren Vetokennzeichen erscheint jedoch eine dezidiertere Auseinandersetzung mit dem konkreten exekutiven Einspruchsrecht angebracht.

(1) Vetorecht aus dem ersten Vorverfahren gemäß Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 GG?

Eine Gleichsetzung der drei Vetorechtsaspiranten ist insbesondere in Bezug auf die erste Einspruchsvariation problematisch. Als fraglich erscheint nämlich das Vetokriterium des *‚entstandenen Gesetzes'*, wie es aus dem historischen Kontext entwickelt wurde. Zum Zeitpunkt des Einsatzes des ersten Vorverfahrens hat der Bundestag über das finanzwirksame Gesetz nämlich noch nicht Beschluss gefasst, somit ist es als Objekt der Unterminierung auch noch nicht entstanden. Für das erste Vorverfahren nach Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 GG bedeutet dies, dass die Bundesregierung nicht ein beschlossenes Gesetz suspendiert, sondern gerade dessen Beschluss unterminieren möchte. Da das Vorverfahren eben nicht nur als ein formelles Rechtmäßigkeitskriterium im Gesetzgebungsverfahren gedacht ist, sondern sich seine materielle Dimension dahingehend auswirken soll, dass der Bundestag noch einmal überlegt, ob er dieses Gesetz in dieser Form tatsächlich beschließen will (o.g. ‚Schuss vor den Bug'!), stellt sich die Frage, inwieweit ein exekutiver Eingriff schon im Vorfeld des Gesetzesbeschlusses als Veto anerkannt werden sollte. Fraglich ist daher, ob an dieser Stelle die bisher aus rechtshistorischer Perspektive entwickelten Vetokriterien um die Konstellation der quasi ‚Vorsuspendierung' erweitert werden sollten, oder ob es nicht entgegen bisheriger Sichtweise im Schrifttum sinnstiftender ist, beim ersten Vorverfahren nicht mehr von einem Vetorecht zu sprechen.

Bei näherer Betrachtung des ersten Vorverfahrens nach Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 GG wird offenbar, welche eigentliche Intention hinter diesem Einspruchsrecht steckt: Es wird die Intensivierung der Kommunikation zwischen Bundestag und Bundesregierung angestrebt. Die informellen Gespräche zwischen der Ministerialbürokratie und dem Haushaltsausschuss bzw. dem zuständigen Fachausschuss werden auf eine prozedurale Ebene gehoben. Nicht mehr das politische Taktieren im Hintergrund steht auf dem Plan, sondern die Bundesregierung soll ‚ihre Karten auf den Tisch legen'. Das widersprüchliche Verhalten des Parlaments seinem eigenen Haushaltsgesetz gegenüber soll vor den Augen der Öffentlichkeit debattiert werden. Sowohl die inhaltliche Frage der finanzpolitischen Rechtfertigung als auch

die machtpolitische Realisierbarkeit des Vorhabens müssen sich unter den Anforderungen einer gesteigerten Transparenz beweisen. Diese Konsequenz des ersten Vorverfahrens entspricht dezidiert der angestrebten Intention des Verfassungsgebers, wie sie sich aus den entsprechenden Materialien zur Verfassungsänderung 1969 entnehmen lässt.[702] Versucht man diese Motivlage zu kategorisieren, muss man m.E. zu der Erkenntnis kommen, dass diese nicht der Grundnatur eines Vetorechtes entspricht. Die Konsequenzen, die aus dem ersten Vorverfahren erwachsen, entsprechen m.E. vielmehr einem anderen Institut, nämlich dem der Geschäftsordnungsrechte[703].

Vergleichbar mit den parlamentarischen Geschäftsordnungstricks, soll zwar die Möglichkeit eines Fallstricks für ein politisch nicht gewolltes Gesetz zugestanden werden. Mit dem Einsatz dieses Rechtes ergeben sich aber die Konsequenzen von Transparenz, Debattier- und Begründungsverpflichtung. Das sind allerdings auch die Folgen der Wahrnehmung parlamentarischer Geschäftsordnungsrechte. Qualitativ ist vielen Normen aus der Geschäftsordnung des Bundestages nicht nur das Ansinnen zu entnehmen, für die Fraktionen und Abgeordneten vorhersehbare Verfahrensregeln im parlamentarischen Betrieb zu erschaffen, sondern auch und gerade die Integration der Bundesregierung in die Parlamentsprozesse erweist sich als Zielstellung der GOBT.[704]

Auch wenn wohl weite Teile des Schrifttum[705] im ersten Vorverfahren ein suspensives Vetorecht erblickt, macht die Einhaltung der hier vertretenen Vetokategorisierung und die daraus folgende Ablehnung der Vetoqualität dennoch Sinn. Der Verfassungsgesetzgeber hatte mit der Einrichtung des ersten Vorverfahrens weniger die Erweiterung des Vetoaspektes als solchem im Sinn, als vielmehr die verfassungsrechtliche Verbriefung eines vorgeschalteten Debattenverfahrens. Mit diesem sollte jedoch nicht die Ausdehnung des eigentlichen Zustimmungsvorbehalts einhergehen, sondern allein eine formale Prozeduralisierung der Diskussionskultur um die finanzpolitische Intention und Realisierbarkeit des fraglichen Fachgesetzes bezweckt werden. Nicht umsonst wird allgemein angenommen, dass die Intervention der Bundesregierung, basierend auf Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 GG, zeitlich vor der dritten Lesung des jeweiligen Gesetzes liegen muss.[706]

Insbesondere der damit aufgezeigte Grundcharakter jenes Aussetzungsverlangens sollte zu der Auffassung führen, dass das erste Vorverfahren kein suspensi-

---

702 Vgl. schriftlichen Bericht des Rechtsausschusses BT-Drucks. V/3605 S. 12: „…Damit soll erreicht werden, daß der Gesetzgeber nicht ins Ungewisse hinein Beschlüsse faßt, sondern den Standpunkt der Bundesregierung erfährt, ehe er sich selber definitiv bindet. …“.

703 Zum systematischen Charakter von parlamentarischen Geschäftsordnungen in der Bundesrepublik: Zeh, in: Parlamentarisches Verfahren (§43), in: HStR II, Rn. 12 ff.

704 Als Paradebeispiel erweist sich das parlamentarische Rederecht der Bundesregierung in Umsetzung von Art. 43 Abs. 2 GG in § 43 GOBT.

705 Vgl. statt vieler: Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 89; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 27; Mahrenholz, AK II, Art. 113, Rn 2.

706 Vgl. Weis, Artikel 113 Grundgesetz, S. 135 ff; Mahrenholz, AK II, Art. 113, Rn 12; Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 89; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 27.

ves Vetorecht, sondern lediglich eine dilatorische Verfahrensregelung darstellt, wie sie typischer Weise parlamentarischen Geschäftsordnungen zu eigen ist. Ein Vetorecht kann nur vorliegen, wenn das Parlament sich selbst durch seinen Beschluss gebunden hat und die Exekutive im Anschluss daran diesen Beschluss zu unterminieren oder zu sabotieren versucht. Der Integrations- und Informationsansatz, wie er Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 GG zu entnehmen ist, kann damit nicht gleichgesetzt werden. Insofern kann beim ersten Vorverfahren nicht von einem Vetorecht gesprochen werden.

(2) Vetorecht aus dem zweiten Vorverfahren gemäß Art. 113 Abs. 2 GG

Neben dem Aussetzungsverlangen im ersten Vorverfahren steht der Bundesregierung alternativ bzw. kumulativ das Wiederholungsverlangen aus Art. 113 Abs. 2 GG zur Verfügung. Bezüglich dieses Rechtes, innerhalb von vier Wochen den erneuten Beschluss des Bundestages über das finanzwirksame Gesetz verlangen zu können, ergibt sich die Frage, inwieweit es sich beim ersten Gesetzesbeschluss bereits um ein ‚entstandenes Gesetz' handelt.

Beim fraglichen Zielobjekt geht es um den Gesetzesbeschluss des Legislativorgans Deutscher Bundestag gemäß Art. 77 Abs. 1 GG. Der Deutsche Bundestag als demokratisches Repräsentativorgan verfügt über die „Rechtsetzungsprärogative“[707]. Mithin ist er das einzige Bundesorgan, welches formelle Bundesgesetze als eine Art verbindlicher ‚Rohling' kreieren kann. Dieser daraus folgende Umstand der „Unverrückbarkeit des Parlamentsbeschlusses“[708] bindet den Bundestag zwar zuvorderst erst einmal selbst. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber auch, dass der vom Bundestag entäußerte Gesetzesbeschluss nicht mehr von diesem aus der Welt geschafft werden kann und somit als Gesetzesrohling das eigentliche Rechtssetzungsorgan unwiderruflich verlassen hat. Der hypothetische Volkswille wurde somit in Gesetzesform gegossen.[709] Der Umstand, dass die Option der weiteren Bearbeitung für den Bundesrat offen steht und der Bundespräsident für die rechtsverbindliche Wirksamwerdung notwendig ist, hindert nicht an der Feststellung, dass es allein der Bundestag ist, der die Gesetze beschließt und mithin entstehen lässt. Das weitere Kriterium des ‚Zustandekommens', wie es Art. 78 GG aufgibt, ist kein qualitativ Vergleichbares. In all den sich anschließenden Verfahrensstadien liegt ein schon entstandenes, weil beschlossenes Gesetz vor. Insofern stellt das beschlossene finanzwirksame Fachgesetz einen tauglichen Vetogegen-

[707] Vgl. H. H. Klein, Aufgaben des Bundestages (§40), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. II, Rn 15.

[708] Vgl. Troßmann, Der Bundestag: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, in: JöR 28 (1979), 1 (206); H. Schneider, Gesetzgebung, 1982, S. 78; F. Ossenbühl, Verfahren der Gesetzgebung (§63), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. III, Rn 38.

[709] Vgl. Stern, Staatsrecht II, §26 I 1b; *„…der Wille des Parlaments gilt als hypothetischer Volkswille. …“*; ebenso H.H. Klein, Aufgaben des Bundestages (§40), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. II, Rn 1; Kißler, Der Deutsche Bundestag, in: JöR 26 (1977), 39 (52).

stand dar, gegen welchen die am Gesetzgebungsverfahren nicht beteiligte exekutive Bundesregierung ihren Einspruch erheben kann.

Eine nachträgliche Disqualifikation des parlamentarischen Beschlusses im zweiten Vorverfahren nach Art. 113 Abs. 2 GG erweist sich zudem gerade nicht als Teilnahme am Gesetzgebungsprozess, sondern hat auf die sich anschließende inhaltliche Reaktion des Bundestages nur fakultative Auswirkungen. Unumgängliche Einfluss- oder gar Entscheidungshoheit der Exekutive über den Gesetzesbeschluss bzw. dessen Inhalt kann demnach nicht unmittelbar geschlussfolgert werden. Die Stellung der Bundesregierung erweist sich also auch für das zweite Vorverfahren als extern. Zudem bezieht sich das Wiederholungsverlangen auf den ursprünglichen Beschluss des Bundestages, der hierdurch suspendiert wird. Die Anwendung des zweiten Vorverfahrens nach Art. 113 Abs. 2 GG führt nämlich ipso iure zur Unwirksamkeit des ersten parlamentarischen Gesetzgebungsbeschlusses[710] und stellt damit eine negative Unterminierung dar. Insofern erfüllt das Wiederholungsverlangen alle qualitativen Vetogrundkriterien.

Eine nähere Analyse macht deutlich, dass die Einlegung des Einspruchs für den Gesetzesbeschluss zunächst einmal suspendierend wirkt. Das beschlossene haushaltsrelevante Fachgesetz ist durch das exekutive Verlangen gescheitert. Der Bundestag kann seinem Gesetzesansinnen nur durch den erneuten Beschluss des Gesetzes Wirksamkeit verleihen. Dem Parlament steht es dabei frei, bei seiner haushaltspolitischen Auffassung zu bleiben und sich die Bedenken der Bundesregierung nicht zu eigen zu machen. In der Folge würde der Bundestag mit dem erneuten Beschluss seine Auffassung aus dem ersten Beschluss wiederholen und das Gesetz unverändert beschließen. Dass es sich bei dem erneuten Beschluss gesetzgebungstechnisch nicht mehr um dasselbe Gesetz handelt und es auch unter einer anderen Protokollnummer in den parlamentarischen Materialien firmieren wird, ist zwar faktisch richtig, ändert aber vetosystematisch nichts daran, dass es sich um die Überwindung des Wiederholungsverlangens handelt. Insofern kann das Einspruchsrecht der Bundesregierung aus Art. 113 Abs. 2 GG als *suspensives Vetorecht* bezeichnet werden, da es zunächst die Suspendierung des Gesetzesbeschlusses bedeutet, diese aber durch das Beschlussorgan selbst überwunden werden kann.

Schon in der allgemeinen Analyse der Vetoarten wurde angedeutet, dass das suspensive Vetorecht gleichsam auch immer den Keim des absoluten Scheiterns in sich trägt. Wenn nämlich der Bundestag nicht in der Lage wäre, eine erneute parlamentarische Mehrheit für den Wiederholungsbeschluss des finanzwirksamen Fachgesetzes zu erzeugen, dann wirkt das suspensive Vetorecht de facto wie ein Absolutes. Das Gesetz wäre mithin gescheitert. Dieses Ergebnis wäre dann jedoch nicht der Konstruktion von Art. 113 GG an sich geschuldet, sondern wie bei allen

[710] Maunz, in: Maunz/Dürig, GG. Art. 113, Rn 7, Fischer-Menshausen, in: v.Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 113, Rn 11; Siekmann, in: Sachs, Art. 113, Rn 19; Heuer, Haushaltsrecht, Art. 113, Anm. 7; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 29.

suspensiven Einspruchsarten, dem speziellen Charme, welcher mit einem suspensiven Vetorecht einhergeht. Unter allgemeinen Vetogesichtspunkten stellt diese mögliche absolute Dimension des Wiederholungsverlangens insoweit keine Besonderheit dar.

Eine weitere Konstellation, die dem eigentlichen Anliegen von Art. 113 GG aus staatspolitischer Sicht am nächsten kommt, darf jedoch nicht übersehen werden. Im Prinzip strebt das Grundgesetz mit Art. 113 nämlich nicht die Konfrontation zwischen Regierung und Parlament an, sondern erklärtes Ziel ist es, dass sich größtmögliche finanzpolitische Sorgfalt ihren Weg bahnen möge. Das Wiederholungsverlangen eröffnet dem Bundestag somit nicht nur die Option das vormalig beschlossene Gesetz durch erneuten Beschluss zu bestätigen und somit das suspensive Veto zu überwinden, sondern auch die Möglichkeit, den haushaltspolitischen Bedenken der Bundesregierung gegen das finanzwirksame Gesetz Rechnung zu tragen.[711] Insoweit hätte sich die Bundesregierung mit ihrer finanzpolitischen Auffassung durchgesetzt. Auch wenn es sich dann faktisch um eine konsensuale Entscheidung handeln würde, muss doch der Umstand hervor gestrichen werden, dass es in dieser speziellen Konstellation allein dem Wiederholungsverlangen und somit der Intervention der Bundesregierung zu verdanken ist, dass sich die vermeintlich ‚vernünftigere' Haushaltsauffassung durchzusetzen vermochte. Ohne den Einspruch der Bundesregierung gemäß Art. 113 Abs. 2 GG wäre das finanzwirksame Fachgesetz in der Beschlussfassung des Parlaments rechtswirksam geworden. Rein systematisch muss für dieses Ergebnis dann konstatiert werden, dass das Veto der Bundesregierung aus Art. 113 Abs. 2 GG aufgrund der konsensualen inhaltlichen Anpassung durch den Bundestag im neuen Gesetzesbeschluss eine Wirkung entfaltet, welche der eines absoluten Vetos gegen das ursprüngliche Gesetz entspricht.

Für die Vetorechtsanalyse als interessant erweist sich auch eine andere Anwendungsvariation des Art. 113 Abs. 2 GG: Teilweise wird das Wiederholungsverlangen aus Art. 113 Abs. 2 GG nicht als suspensives, sondern als „iteratives"[712] Vetorecht bezeichnet. Die Wertung des Wiederholungsanspruches als Iteration und nicht als überwindliche Suspendierung des Gesetzesbeschlusses könnte eine Sichtweise auf Art. 113 Abs. 2 GG eröffnen, die wohl nicht dem Anliegen der Verfassung entspräche. Für den Fall, dass der Bundestag seinen Beschluss lediglich inhaltsgleich wiederholt und somit das finanzwirksame Gesetz trotz Vetos erneut beschließt, könnte aus der Iteration geschlussfolgert werden, dass das Wiederholungsverlangen aus Art. 113 Abs. 2 GG von der Bundesregierung erneut und immer wieder vorgebracht werden könnte. *Gröpl*[713] weißt daher vollkommen zu Recht darauf hin, dass eine solche Annahme zu dem Ergebnis führen würde,

711 Vgl. Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 93.
712 Vgl. Mahrenholz, AK II, Art. 113, Rn 2, 13; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 29.
713 Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 93.

„…dass die Prozedur von vorne begönne und sich ggf. unendlich in die Zukunft fortsetzte. Dem kann nicht beigepflichtet werden: Sinn und Zweck von Art. 113 Abs. 2 GG ist es nicht, das Gesetzgebungsverfahren durch Iteration der gleichen Verfahrensschritte lahm zu legen; die Vorschrift will den Bundestag vielmehr veranlassen, die Auswirkungen des von ihm propagierten finanzwirksamen Gesetzes noch einmal intensiv zu überdenken. …"

Dieser Auffassung ist aus zweierlei Gesichtspunkten zuzustimmen: Zum einen würde eine derartige Verfahrensweise überhaupt nicht den sonstigen Verfahrensformen des Grundgesetzes entsprechen. In allen anderen denkbaren Einspruchssituationen[714] akzeptiert die Verfassung die Abwehrreaktion des ursprünglich Beschließenden als verbindlich für den Einspruchererhebenden. Alles andere würde auch auf das Recht des Stärken bzw. hier des länger Durchhaltenden hinaus laufen. Die Bundesregierung könnte darauf hoffen, dass sich der Bundestag aus faktischer Unmöglichkeit[715], fehlender Priorität des Gesetzes oder wegen des Ablaufs der Legislaturperiode nach unzähligen Einspruchsversuchen nicht mehr in der Lage sähe, diese zu retournieren. Eine solche Verfahrensweise würde in keiner Weise dem verfahrensrechtlichen Gebot der Entscheidungsklarheit und Vorhersehbarkeit entsprechen.

Zum anderen spricht aber auch ein Umkehrschlussargument gegen die Annahme der Iteration. Insofern der Bundestag bei seiner Auffassung verbleibt und den Beschluss inhaltsgleich wiederholt, ist das Verfahren nach Art. 113 Abs. 2 GG (i.S.d. hier vertretenen Auffassung) definitiv beendet. Würden der Exekutive unzählige weitere Wiederholungsversuche zur Verfügung stehen, machte das sich anschließende Zustimmungsversagungsrecht aus Art. 113 Abs. 3 S. 1 GG keinen Sinn mehr. Wenn die Bundesregierung schon durch dauerhaftes Wiederholungsverlangen den Willen des Bundestages unterlaufen könnte, müsste das starke endgültige Versagungsrecht nach Abs. 3 nicht mehr zugestanden werden. Überdies könnte man bei der Annahme eines iterativen Rechtes aus Art. 113 Abs. 2 GG mit dem gleichen Anspruch auf Richtigkeit folgendes argumentieren: Für das erste Vorverfahren nach Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 GG müsste letztlich die gleiche iterative Grundsystematik gelten. Insofern der Bundestag nach erfolgtem und begründetem Aussetzungsverlangen im ersten Vorverfahren der finanzpolitischen Auffassung der Regierung nicht zu folgen bereit wäre und dieser mithin in der endgültigen Beschlussvorlage keine Rechnung tragen würde, könnte die Bundesregierung eigentlich immer wieder die Aussetzung des Gesetzesbeschlusses nach Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 GG verlangen. Ein solches iteratives Vorgehen ist den grundgesetz-

[714] Allen voran ist hier an die Einspruchsmöglichkeit des Bundesrates aus Art. 77 Abs. 3 GG zu denken. Die Zurückweisung dieses Einspruches durch den Bundestag, wie in Art. 77 Abs. 4 GG vorgesehen, kann auch nicht (nach Zurückweisung durch den Bundestag) durch wiederholende (iterative) Einspruchseinlegung unterlaufen werden.

[715] Eine solche faktische Unmöglichkeit könnte zum Beispiel im temporären Versagen der Mehrheitsfindung liegen.

lichen Verfahrensweisen genauso wenig zu entnehmen, wie dies für Art. 113 Abs. 2 GG der Fall ist.[716]

Auch wenn insbesondere in den Kommentierungen von *Kyrill-A. Schwarz* nur die Bezeichnung „iteratives“ Veto an sich verwendet und nicht explizit auf die ständige Wiederholungsmöglichkeit abstellt wird, muss m.E. doch auf die erhöhte Missverständlichkeit hingewiesen werden, welche dieser Titulierung innewohnt. Für die von Art. 113 Abs. 2 GG beschriebenen Fälle erweist sich daher die Bezeichnung *suspensives Vetorecht* als funktionaler und widerspruchsfreier.

(3) Vetorecht aus dem Hauptverfahren gemäß Art. 113 Abs. 3 S. 1 GG?

Der eigentlich von Art. 113 GG verfolgte Ansatz, die finanzwirksamen Gesetze unter einen Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung zu stellen, verwirklicht sich in dessen in Abs. 3. Werden nämlich die Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundesregierung und Bundestag nicht mittels der beiden Vorverfahren nach Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 und Abs. 2 GG beseitigt, kann die Bundesregierung dem finanzwirksamen Gesetz die Zustimmung versagen. Bei der Wortlautanalyse wird deutlich, dass sich der Zustimmungsvorbehalt, wie ihn Art. 113 Abs. 1 S. 1, 2 GG zum Ausdruck bringt, in Abs. 3 in ein Versagungsrecht wandelt. Inwieweit sich hieraus ein Vetorecht lesen lässt, soll im Folgenden näher untersucht werden.

Zunächst kann festgestellt werden, dass es erneut die Bundesregierung als exekutives Organ ist, welcher jene Versagungsmöglichkeit zur Verfügung steht. Auch wäre die Regierung strukturell wiederum nicht am eigentlichen Gesetzgebungsverfahren und dem endgültigen Beschluss beteiligt gewesen. Sie würde also wie schon bei den beiden Vorverfahren eine externe Position gegenüber dem Legislativverfahren einnehmen. Die Möglichkeit der Bundesregierung mittels der beiden Vorverfahren Einfluss auf den Inhalt des Gesetzesbeschluss zu nehmen, wird zwar ausdrücklich zur Voraussetzung für die Wahrnehmung des Rechtes aus Abs. 3 erklärt, kann aber dennoch nicht als dezidierte Teilnahme am Gesetzgebungsverfahren gewertet werden. Auch bei der Durchführung eines der beiden Vorverfahren verbleibt die Entscheidungshoheit darüber, ob sich den inhaltlichen finanzpolitischen Auffassungen der Bundesregierung angeschlossen wird, allein bei der Legislative. Eine integrierende Beteiligung der Exekutive stellen die beiden Vorverfahren mithin nicht dar. Auch wenn es Tendenzen eines Zirkelschlusses hat, so muss in der Anwendungsrealität zudem davon ausgegangen werden, dass die Bundesregierung nur im Falle eines Nichtdurchdringens ihrer inhaltlichen Position

[716] Eine veränderte Sichtweise könnte eine Situation erforderlich machen, in welcher der Bundestag nach dem Wiederholungsverlangen aus Art. 113 Abs. 2 GG zwar die Finanzwirksamkeit des Gesetzes modifiziert und somit das Gesetz leicht in Richtung der Sichtweise der Bundesregierung verändert, diese Änderung aber immer noch nicht der finanzpolitischen Auffassung der Bundesregierung entspräche. In einer solchen Konstellation sollte der Exekutive das erneute Recht auf Beschlusswiederholung nach Art. 113 Abs. 2 GG zustehen. Überdies hätte die Regierung aber auch den Anspruch auf Aussetzung der Beschlussfassung i.S.d. ersten Vorverfahrens nach Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 GG. – Ebenso: Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 94.

in einem der beiden Vorverfahren überhaupt das Hauptverfahren nach Art. 113 Abs. 3 GG einleiten wird. In diesen Fällen hat also ganz offensichtlich keine inhaltliche Partizipation am Legislativakt stattgefunden.

Aus dem Umstand, dass Art. 113 Abs. 3 GG davon spricht, es müsse sich um ein nach Art. 78 GG zustande gekommenes Gesetz handeln, kann geschlossen werden, dass das fragliche finanzwirksame Gesetz ‚entstanden' sein muss. Dies steht außer Zweifel, da dem Bundestagsbeschluss schon die Beteiligung des Bundesrates nach Art. 77 GG gefolgt ist und diese ohne Normentstehung im Bundestag gesetzgebungssystematisch unmöglich wäre. Von den zu erfüllenden Vetokriterien lägen somit für das Hauptverfahren sowohl die externe Einflussnahme eines exekutiven Organs als auch das vetotaugliche Objekt eines entstandenen Gesetzes vor.

Bei den bisherigen Betrachtungen, insbesondere des suspensiven Vetorechts aus Art. 113 Abs. 2 GG, konnte problemlos von einem weiteren Kriterium ausgegangen werden, nämlich des negativen Einwirkens auf das entstandene Gesetz. Jene negative Einflussnahme auf den Gesetzesbeschluss erweist sich jedoch beim Versagungsrecht aus Art. 113 Abs. 3 als problematisch. Dies ergibt sich zum einen daraus, dass Abs. 3 in einem unmittelbaren inhaltlichen Zusammenhang zu Abs. 1 S. 1, 2 steht und Letzterer nicht wie Abs. 3 von einem Versagungsrecht spricht, sondern einen Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung gegenüber finanzwirksamen Gesetzen postuliert. Zum anderen erweist es sich als fraglich, inwieweit die Zustimmungsfiktion, welche sich aus Satz 2 von Art. 113 Abs. 3 GG ergibt, mit einem Vetorecht überhaupt vereinbar ist.

Das Problem liegt vor allem darin, dass ein Vetorecht im Sinne der hier vertretenen Definition letztlich immer ein aktiv-negatives Tun voraussetzt, um den Eintritt eines bestimmten rechtlichen Erfolges zu hemmen oder zu verhindern. So jedenfalls funktionieren Vetorechte seit dem ius intercessionis der römischen Volkstribune. Handelte es sich beim Hauptverfahren des Art. 113 GG jedoch nur um einen Zustimmungsvorbehalt, wäre zwar auf den ersten Blick das aktive Tun noch zu bejahen, aber insbesondere die negative Hemmung oder Verhinderung fraglich. Es würde nämlich nicht die Wirksamkeit des Gesetzesbeschlusses eines anderen Organs unterminiert, sondern die Zustimmung der Bundesregierung wäre überhaupt erst konstitutiv für den Eintritt der Gesetzesentstehung.

Eine solche Systematik liefe jedoch darauf hinaus, dass der exekutive Vorbehalt eine funktionale Wirksamkeitsvoraussetzung für das finanzwirksame Gesetz darstellen würde und mithin die Funktion eines positiven Tuns erfüllte, was mit einem Vetorecht nichts mehr gemein hätte. Diese Analyse verschärft sich noch dadurch, dass Abs. 3 S. 2 GG zudem auch noch eine Zustimmungsfiktion kreiert. Insofern die Bundesregierung nicht innerhalb von sechs Wochen ausdrücklich die Zustimmung versagt, gilt ihre Zustimmung als erteilt. Als fraglich erweist sich also, inwieweit die Versagung einer positiven Zustimmungskomponente, welche zudem bei Nichthandeln fingiert würde, noch ein Vetorecht im Sinne externer negativer Einwirkung darstellen kann.

Das hier aufgeworfene Problem basiert auf einer Verfassungsänderung im Jahr 1969. In der Ausgangsfassung von Art. 113[717], wie sie ursprünglich 1949 in das Grundgesetz geschrieben wurde, handelte es sich bei Art. 113 GG eindeutig um einen Zustimmungsvorbehalt und nicht um ein Vetorecht. Insbesondere die Diskrepanz zwischen Art. 113 Abs. 1 S. 1 und Abs. 3 in seiner aktuellen Fassung, machen es schwer zu erkennen, ob der Grundgesetzgeber nach der Neufassung von Art. 113 durch das Haushaltsreformgesetz von 1969 weiterhin einen exekutiven Zustimmungsvorbehalt für finanzwirksame Gesetze wollte oder doch ein Vetorecht, das mittels aktiven und negativ wirkenden Einspruchs durch die Bundesregierung ein solches Gesetz zu Fall bringen kann.

Gröpl meint in Anbetracht der Zustimmungsfiktion aus Art. 113 Abs. 3 S. 2 GG n.F. folgendes zu erkennen:

„…Dies deutet darauf hin, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber eher von einem Vetorecht ausging, das ein aktives Tun der Bundesregierung, nämlich die Zustimmungsversagung, impliziere. Wenn dies so ist, dann würde bei der Änderung von Art. 113 die ursprüngliche Struktur dieser Vorschrift verkannt; sonst wäre auch Absatz 1 Satz 1 an den Vetocharakter angepasst worden. Der seither bestehende Widerspruch in Art. 113 wird zugunsten eines Vetorechts aufzulösen sein. …“[718]

Dieser Auffassung kann man sich mit guten Gründen anschließen, zwingend erscheint dies indes nicht, da mit dem Wortlautargument und dem Effekt der Zustimmungsfiktion genauso gut das Gegenteil angenommen werden könnte. Allerdings kann m.E. ein weiteres Argument für die Auflösung des Widerspruchs zugunsten eines Vetorechts angeführt werden: Insbesondere die beiden Vorverfahren (von welchen zumindest das Wiederholungsverlangen nach Art. 113 Abs. 2 GG ein Vetorecht darstellt) sind nicht als Zustimmungskomponenten konzipiert, sondern als negative Rechte mittels derer das Gesetz schon im Frühstadium vor und nach seinem Beschluss unterminiert werden kann. Insoweit könnte argumentiert werden, dass aus dem Gesamtzusammenhang und der Grundstruktur der Norm eher der negative Unterminierungscharakter gelesen werden kann und weniger ein positiver Zustimmungsaspekt. Mittels dieses substantiellen Ansatzes kann die Intention des Verfassungsgesetzgebers durchaus zugunsten eines Vetorechts ausgelegt werden. Mithin handelt es sich beim Versagungsrecht im Hauptverfahren nach Art. 113 Abs. 3 GG um ein Vetorecht.

[717] Ursprüngliche Fassung von Art. 113 GG: „Beschlüsse des Bundestages und des Bundesrates, welche die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplanes erhöhen oder neue Ausgaben in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung.“

[718] Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 76. Der zudem anführt, dass es sich diesbezüglich wohl um zu Gewohnheitsrecht verfestigter Staatspraxis handelt, was insbesondere in § 54 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) seinen Ausdruck fände, da hier von einem aktiven Versagen ausgegangen wird. Im Ergebnis ähnlich: Heintzen, in: v.Münch/Kunig Bd. III, Art. 113, Rn 9/10.

Es verbleibt zu prüfen, welcher Art dieses Vetorecht ist. Man muss zwar davon ausgehen, dass die Bundesregierung ihre Versagung aufgrund der Pflicht zur Organtreue[719] wird begründen müssen. Auch kann sie nach dem eindeutigen Wortlaut von Abs. 3 nur innerhalb von sechs Wochen ihre Zustimmung verweigern und auch nur dann, wenn sie mindestens eines der beiden Vorverfahren durchgeführt hat, sie also mit ‚offenen Karten spielte'. Insofern sie aber diese Voraussetzungen erfüllt hat, ist ihre Versagungsentscheidung unüberwindbar. Sie kann weder vom Bundestag selbst noch von einem anderen Organ bezwungen werden. Insbesondere ist es nicht möglich, die Zustimmung der Bundesregierung durch das Bundesverfassungsgericht ersetzen zu lassen.[720] Die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht erstreckt sich allein auf das Kriterium der Finanzwirksamkeit. Eine Überprüfung des exekutiven Beurteilungsspielraums in Hinblick auf die finanzpolitischen Erwägungen bei der Zustimmungsversagung ist dabei nur in engen Grenzen möglich, welche wohl bei der absoluten Missbrauchskontrolle beginnen werden.[721]

Da also der Versagungsentscheidung der Bundesregierung nichts entgegen gesetzt werden kann, was in der Lage wäre, deren allumfassende Verhinderungswirkung gegenüber dem finanzwirksamen Gesetz zu egalisieren, handelt es sich mithin um ein *absolutes*[722] Vetorecht.

d. Bedeutung und staatspolitische Realisierungsszenarien

Neben der vorangestellten funktionalen Analyse von Art. 113 GG, welche diesen als zweifaches Vetorecht offenbart, kommt eine differenzierte Betrachtung nicht um die Bedeutungseinordnung herum. Diese ist sogar zwingend erforderlich, da die Vetorechte aus Art. 113 GG offenkundig einen Eingriff in die Souveränitätsrechte des Bundestages oder zumindest in dessen unmittelbar demokratisch legitimierte Legislativfunktion darstellen.[723] Besonders deutlich wird jene Systemdiskrepanz jedoch, wenn man die Motivlage für diese Grundgesetznorm näher betrachtet. Es fällt auf, dass es ganz unverhohlen darum geht, den Bundestag an seinen vorausgegangenen finanzpolitischen Rahmenentscheidungen im Haushaltsgesetz festzuhalten. Die Bundesregierung soll also eine Art ‚Wächterfunktion' im Eigeninteresse des Parlaments ausüben.

---

719 Vgl. Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 33.
720 Heintzen, in: v.Münch/Kunig Bd. III, Art. 113, Rn 8.
721 Vgl. Weis, Artikel 113 Grundgesetz, S. 125 ff.
722 A.A. Mahrenholz, AK II, Art. 113, Rn 2, 14; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 32 – welche das Versagungsrecht als sog. „dezisives Veto" bezeichnen, im Ergebnis wohl aber dasselbe meinen.
723 Ebenso: Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 13.

Es gilt näher zu begutachten, inwieweit diese Kontrolle tatsächlich demokratiekonsequent und folgerichtig[724] ist, da alles darauf abzielt die Legislative zwangsweise an ihre einmal getroffene Entscheidung im Haushaltsplan des Bundes zu ketten und zu verhindern, dass dieser Haushaltsansatz unbemerkt verzerrt werde könnte. Ein derartiger Motivationshintergrund mag für einen in irgendeiner Weise Hilfebedürftigen sachgerecht sein. Beim Deutschen Bundestag handelt es sich jedoch um das einzige unmittelbar demokratisch legitimierte Organ auf Bundesebene. Dieses unter finanzpolitische Betreuung der Bundesregierung zu stellen, welche selbst nur mittelbar und dann auch noch durch eben diesen Bundestag legitimiert ist, erscheint mehr als nur problematisch und überdies unnötig.

Zweifelsohne verfügt die exekutive Ministerialbürokratie über einen substantiellen Wissensvorsprung gegenüber den Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Dennoch würde allein das Mittel des ersten Vorverfahrens genügen, um von exekutiver Seite aus den Bundestag auf die mögliche Diskrepanz des finanzwirksamen Fachgesetzes zu seinem eigenen Haushaltsgesetz hinzuweisen. Damit wäre dem einzigen wirklich tragfähigen Argument des unmotivierten Verstoßes gegen den Haushaltsrahmen Rechnung getragen. Warum die Bundesregierung das deutsche Parlament darüber hinaus ‚an die Hand nehmen können' soll, um es vor sich selbst und seiner eigenen Inkompetenz zu schützen, erschließt sich nicht. Warum muss die Instanz, welche selbst das Haushaltsgesetz beschließen und mittels eines Nachtragshaushaltes[725] (Art. 110 Abs. 3 GG) sowohl die Einnahme- als auch die Ausgabenseite wieder verändern kann, sich von der Regierung in der Öffentlichkeit als finanzpolitischer Hasardeur vorführen lassen?

Es verwundert daher nicht, wenn angeprangert wird, dass das Parlament durch die Versagung der Zustimmung „öffentlich brüskiert"[726] würde. *Werner Heun* bezeichnet Art. 113 GG sogar als eine *„einzigartige Fehlkonzeption"*[727]. *Faber*[728] geht noch weiter und qualifiziert Art. 113 GG als *„Monstrum einer verfassungstheoretischen und analytischen Fehlkonstruktion"* sowie als *„ärgerliches Residuum des technokratisch verbrämten Obrigkeitsstaates"* ab. Schon vor der Verfassungsänderung 1969 wurde in der politischen Öffentlichkeit gemutmaßt, dass Art. 113 GG in der Lage wäre, *„eine Desavouierung der Regierungsmehrheit durch die Regierung in aller Öffentlichkeit"*[729] herbeizuführen. Auf der anderen Seite wird jedoch auch gefordert, diesen Art. 113

[724] So jedenfalls Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 13.

[725] Dieser Nachtragshaushalt ist insbesondere deshalb notwendig, da die allgemeine lex posterior derogat legi priori-Regel, wonach das spätere Gesetz dem früheren vorgeht, aufgrund der Haushaltsgebundenheit für ein später erlassenes Fachgesetz gegenüber dem Haushaltsplan nicht greifen kann. Da auch die Legislative an den Vorbehalt der Einstellung von staatlichen Ausgaben in den Haushaltsplan nach Art. 110 Abs. 1 GG gebunden ist, muss die neue finanzpolitische Entscheidung auch im Hausgesetz ausdrücklich legitimiert sein.

[726] Hettlage, Die Rechtsnatur des Haushaltsplanes, in: FS Werner Weber, S. 391 (396); Mußgnug, Haushaltsplan, S. 204 ff.

[727] Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 183.

[728] Faber, AK II, Art. 113, Rn 1.

[729] Huppertz, Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik, S. 67, mit Verweis auf FAZ, v. 26.07.1965 „Der falsche Artikel 113".

GG schon allein deshalb zu streichen, weil er nur noch *„l'art pour l'art"*[730] existiere und somit nur noch *„praktische Übung am Phantom"*[731] sei.

An dieser Stelle treffen also offensichtlich zwei Problemkreise aufeinander. Zum einen wird angeführt, dass aus dem Umstand, dass Art. 113 GG in der Praxis lediglich ein einziges Mal[732] zur Anwendung kam und dies auch noch in seiner ursprünglichen Fassung, diese Norm gänzlich aus dem Grundgesetz gestrichen werden könnte. Gleiches Ansinnen verfolgen jedoch auch diejenigen, welche die faktischen Folgen einer derartigen Grundgesetznorm schon wegen deren Bedrohungspotentials gegenüber dem unmittelbar demokratisch legitimierten Parlament als gravierend ansehen.

Der Begutachtung beider Kritikansätze kommt man am nächsten, wenn man sich noch einmal den historischen Boden jenes exekutiven Einspruchsrechtes in Haushaltsfragen vor Augen führt. Ursprünglich handelte es sich bei diesem Zustimmungsverweigerungsrecht nämlich gar nicht um ein solches der Exekutive, sondern es war bei den legislativen Ständeversammlungen angesiedelt.[733] Die Honoratiorenparlamente des 19. Jahrhunderts hatten das Recht zu verhindern, dass der Landesfürst über sein sog. Patrimonialvermögen hinaus schrankenlos auf das Vermögen seiner Untertanen zugreifen konnte. Im Falle einer fürstlichen Finanzierungslücke (Insuffizienz) hing eine Erweiterung der monarchischen Einnahmen und die Genehmigung der diesbezüglichen Ausgaben von der Zustimmung der Ständeversammlungen ab.

Unter Zugrundelegung der parlamentarischen Systematik des Grundgesetzes wird in Anbetracht dieses historischen Hintergrundes allenthalben von einem dem Grundgesetz mittlerweile „fremden Gegensatz"[734] gesprochen, welcher dem Art. 113 GG zugrunde liegt. Es habe mittlerweile ein „Rollentausch"[735] stattgefunden. *Werner Heun* ordnet diese veränderte Rollensystematik wie folgt ein:

„…Während im Konstitutionalismus das Parlament als Vertreter der Gesellschaft gegenüber dem Staat auf Sparsamkeit und Begrenzung des Staatshaushaltes gedrungen habe, neige es nunmehr infolge von Verbandseinflüssen und Wählerinteressen zur Ausgabenfreudigkeit, der die Exekutive als Sachwalter finanzwirtschaftlicher Sachkompetenz entgegentrete. Daran ist die Beobachtung richtig, daß das Parlament in einem Rollenwandel sich von einer Institution der

730 Heun, in: Dreier GG, Art. 113, Rn 4.
731 Mahrenholz, AK II, Art. 113, Rn 2a.
732 Einziger Anwendungsfall von Art. 113 GG a.F. war die Verweigerung der Zustimmung durch die Bundesregierung zu dem Zweiten Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Viehzählungen aus dem Jahr 1953 wegen der im Gesetz enthaltenen Kostenregelung. (Vgl. BT-Drucks. I/3971; I/4175; II/857).
733 Zum geschichtlichen Hintergrund: Gröpl, in: Bonner Kommentar Art. 113, Rn 22.
734 Zunker, Finanzplanung und Bundeshaushalt, S. 50. Grundlage der Vorschrift des Art. 113 GG ist ein: *„…dem parlamentarischen Regierungssystem fremder Gegensatz zwischen der Regierung und der sie tragenden Parlamentsmehrheit…"*
735 Vgl. Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 185/186 – m.w.N. Fn 192/193; ebenso: ; Siekmann, in: Sachs, GG Art. 113, Rn 7.

Gesellschaft, die dem Staat in der Gestalt der monarchischen Exekutive gegenübertritt, zur höchsten Entscheidungsinstanz des Staates selbst entwickelt hat. …"[736]

Ausgangspunkt jenes in der Vergangenheit legislativ konzipierten Zustimmungsvorbehaltes ist eine klassische Rollenverteilung zwischen Gut und Böse; zwischen verantwortlichem finanzpolitischen Handeln und unverantwortlichem Geld ‚aus dem Fenster' werfen. Die in dieser Grundtradition entwickelte Norm des Art. 113 GG wird daher ganz offen damit gerechtfertigt, dass sie eine „Bremsfunktion"[737] gegenüber dem finanzpolitischen Populismus der Legislative ausfüllen kann. Letztlich wurde nur das Zielobjekt der Ausbremsung vertauscht. Nicht mehr der Landesmonarch soll davon abgehalten werden können zu seinen Zwecken den Untertanen das Geld aus der Tasche zu ziehen, sondern das an finanzieller Umverteilung interessierte Parlament soll nunmehr ausgebremst werden können.

Zum Allgemeingut der politischen Interpretation gehört es mittlerweile, dass politische Fortüne nur noch zu haben glaubt, wer ausgewählten nahestehenden Lobbygruppen möglichst großzügige finanzielle Leistungen verspricht und gewährt.[738] Losgelöst von der Einnahmedeckung sollen die ausgabewütigen, um ihre nächste Wiederwahl bangenden Abgeordneten ohne Gnade bewilligungs- und subventionsfreudig Partikularinteressen befriedigen, ohne auch nur im Ansatz zu überdenken, wer ‚diese Zeche' dann bezahlen soll.[739]

Trotz der großen gesellschaftlichen Relevanz verbietet es sich an dieser Stelle, für das hier diskutierte Themenfeld der Vetorechte eine eingehendere politologische Analyse ob der Richtigkeit dieser Annahmen. Fingiert man die Richtigkeit dieser allgemein hoffähigen fatalistischen Thesen[740], muss man dennoch überlegen, ob Art. 113 GG hierfür den probaten Lösungsansatz darstellen kann.

Werner Heun[741] kommt vollkommen zu Recht zu folgendem diesbezüglichen Ergebnis:

„*…Dies [gemeint ist der oben beschriebene Rollentausch zwischen Legislative und Exekutive] zieht jedoch nicht die Konsequenz nach sich, daß die Regierung die Funktion des konstitutionellen Parlaments übernommen hat und zum Hüter staatswirtschaftlicher Sparsamkeit avanciert. Durch die unmittelbare Abhängigkeit vom Vertrauen des Parlaments ist die Regierung nicht weniger als die Abgeordneten auf Wiederwahl und die Befriedigung von Wähler- und Sonderinteressen angewiesen. […] In der Bundesrepublik bewirken […] die parteienstaatlichen Elemente*

736 Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 186.
737 Hansmeyer, Der Weg zum Wohlfahrtsstaat, S. 106.
738 So jedenfalls Fischer-Menshausen, in: v.Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Vorb. Zu Art. 110-115 (3. Aufl.), Rn 3.
739 Vgl. v. Arnim, Die Verfassung hinter der Verfassung, ZRP 1999, 326 (327 ff); ders., Demokratie vor neuen Herausforderungen, ZRP 1995, 340 (343).
740 In der medialen Interpretation der Staatsleitung sind es jedenfalls gerade derartige Erwägungen, welche dazu dienen, die ‚politische Kaste' ins Abseits zu stellen.
741 Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 186.

eine Bündelung der Interessen, die Regierung und Parlamentsmehrheit gleichermaßen erfassen. …"

Die sich hieraus ergebende Frage verengt die Debatte zunächst auf die systematische Einpassung von Art. 113 in das Grundgesetz. Dabei geht es vorderhand weniger darum, ob eine Bundesregierung überhaupt eine derartige Hüterfunktion mit Durchgriffsrecht gegenüber der Legislative haben DARF, vielmehr beschränkt sich die Debatte auf das KANN. Ersteres zielt vor allem auf die Frage, inwieweit das Gewaltenteilungssystem unseres Grundgesetzes mit exekutiven Vetorechten im Allgemeinen und mit denen aus Art. 113 GG im Besonderen konform gehen kann. Es bietet sich an, diese Frage des DÜRFENS im großen Zusammenhang der Gewaltenteilung näher zu analysieren.

Letzteres hingegen ist die Frage nach dem staatspolitischen Realisierungsszenario. Dieses soll nunmehr schon im unmittelbaren Zusammenhang mit der konkreten Befassung mit Art. 113 GG eruiert werden. Vorangestellt soll zunächst folgender Grundansatz sein: Man sollte sich m.E. davor hüten, die Normrelevanz des Art. 113 GG allein aus der Quantifizierung der bisherigen Einsatzfälle zu interpretieren. Sicherlich handelt es sich bei Art. 113 GG um eine Exotennorm, welche aus ihrem „Dornröschenschlaf"[742] bis auf einen einzigen kurzen ‚Augenaufschlag' wohl bisher niemals wirklich erwachte. Hauptproblem eines effektiven Einsatzes ist wohl vor allem, dass eine Bundesregierung, welche von der Mehrheit des Deutschen Bundestages getragen wird, das Vetorecht aus Art. 113 GG nur gegen die eigene Regierungsmehrheit anwenden kann.[743] Das damit aufgezeigte Problem des Art. 113 GG liegt in der Verfassungspraxis offensichtlich weniger darin, dass sich das Parlament als abstraktes Ganzes durch den Vetoeinsatz öffentlich desavouiert sehen würde, sondern vielmehr, dass die Homogenität des Regierungslagers zerstört würde. Der Vetoeinsatz würde unweigerlich zu dem öffentlichen Bild einer zerstrittenen Regierungsmehrheit führen, was katalysiert durch den darum aufbrausenden Medienhype den singulär-thematischen Keil immer nur noch tiefer zwischen Mehrheitsfraktionen und Bundesregierung triebe. Es würde hieraus in kürzester Zeit ein Machtkampf zwischen Personen auf Regierungsseite mit denen an der Fraktionsspitze stilisiert.

In diesem Sinne ist auch die im Namen der Bundesregierung erteilte offizielle Reaktion des Bundesministeriums der Finanzen zu werten, die dem Verfasser dieser Arbeit als Reaktion auf dessen Forschungsanfrage zum fraglichen Themenkreis des Art. 113 GG übersandt wurde. In diesem Schreiben[744] heißt es u.a.:

---

[742] Vgl. Paudtke, Das mehrheitsunfähige Parlament im Verfassungssystem des Grundgesetzes, S. 150.

[743] Hierzu auch: Gröpl, Haushaltsrecht und Reform, S. 591: *„…Vor dem Hintergrund der in der Verfassung angelegten Gewaltenverschränkung zwischen Parlament und Regierung läuft das Vetorecht der Regierung gem. Art. 113 GG in der Praxis leer: Infolge der politischen Abhängigkeit der Regierung von der sie stützenden Parlamentsmehrheit pflegen ausgabenerhöhende und einnahmemindernde Gesetze lange vor ihrer Einbringung und Verabschiedung zwischen Regierung und Mehrheitsfraktion(en) abgesprochen zu werden. …"*.

[744] Antwortschreiben des Bundesministeriums der Finanzen v. 16.02.2006 (Dok. Nr. 2006/0007463).

„…Im Übrigen ist die Zustimmungsverweigerung nach Art. 113 GG eine sehr starke Form des Widerstands der Bundesregierung gegenüber dem Bundestag und damit auch gegenüber der sie tragenden Mehrheit. In Kenntnis der Wirkungen des Art. 113 GG werden sich insoweit abzeichnende Konflikte durchweg auf politischer Ebene vorab geklärt, ohne dass es einer diesbezüglichen Beschlussfassung des Kabinetts bedarf. Dem Verhältnis von Bundesregierung und parlamentarischer Regierungsmehrheit wird so auf angemessene Weise Rechnung getragen. …“.

Dies kann man im Sinne einer pluralistisch-demokratischen Diskussionskultur anprangern, man sollte aber auch erkennen, dass die Grundstruktur des parlamentarischen Systems eben gerade nicht darauf ausgelegt ist, dass Regierung und Parlamentsmehrheit Antipoden darstellen. Im Grundsatz ist der Gedanke der haushaltswirtschaftlichen Gewaltenbalance ein nobles Ziel. Zudem ist es auch durchaus sinnvoll, einem ausgabenwütigen Parlament, insofern es ein solches gäbe, eine Bremse entgegen zu setzen. Von allen denkbaren Regierungsformen eignet sich aber eben gerade eine parlamentarische Regierung am aller wenigsten, um dem vermeintlich spendablen Parlament, Hemmendes gegenüber zu stellen. Wenn in einem parlamentarischen Regierungssystem die Regierung in ihrem Bestand vom Vertrauen der Parlamentsmehrheit abhängt, erscheint es nahezu undenkbar, dass die Regierung in der Lage wäre, einem finanzwirksamen Begehren der sie tragenden Bundestagsmehrheit nennenswerten Widerstand zu leisten.[745] Diese Einschätzung macht schon allein deshalb Sinn, da ein Veto aus Art. 113 GG im parlamentarischen Normalfall der Mehrheitsregierung[746] nur gegen die Regierungsmehrheit angewendet werden kann, welche dann in der Lage wäre, als diesbezügliche Reaktion das konstruktive Misstrauensvotum nach Art. 67 GG auszusprechen.[747] Es ist daher wohl weniger der Fragwürdigkeit derartiger Vetorechte im Gewaltenteilungssinne geschuldet, dass bis auf einen finanzpolitisch eher bedeutungslosen Fall von den Vetomöglichkeiten aus Art. 113 GG bisher kein Gebrauch wurde, sondern vielmehr dem Umstand, dass die Bundesrepublik von Beginn an durch Mehrheitsexekutiven regiert wurde.[748]

Nach allgemeiner Lesart ist daher als einziger Anwendungsfall von Art. 113 GG die Konstellation der Minderheitsregierung[749] denkbar. Neben der dem parlamentarischen Regierungssystem immanenten Abhängigkeitskonstellation der Bundesregierung von der parlamentarischen Mehrheit liegt der Grund für eine

745 Vgl. Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 3.

746 Alle Normen des Grundgesetzes, welche sich mit der Regierung und dessen Verhältnis zum Parlament beschäftigen, haben vorrangig ein Ziel: Die Stabilität und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung. Daher ist der Umkehrschluss durchaus berechtigt, dem Grundgesetz die Zielstellung einer Mehrheitsregierung zu unterstellen.

747 Hansmeyer, Der Weg zum Wohlfahrtsstaat, S. 106; ebenso: Huppertz, Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik, S. 66.

748 Zu den drei vakanten Fällen in denen Bundesregierungen zwischenzeitlich wohl über keine Mehrheit im Deutschen Bundestag verfügten: Paudtke, Das mehrheitsunfähige Parlament im Verfassungssystem des Grundgesetzes, S. 26/27.

749 Zum Themenkreis der Minderheitsregierung allumfänglich: Puhl, Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz, 1986.

derartige faktische Beschränkung darin, dass die Realitäten eines Mehrheitsparlaments diametral denen der konstitutionellen Frontenbildung entgegenstehen. Parlamentsmehrheit und die von ihr getragene Regierung sind keine Antipoden, sondern bilden, basierend auf dem Parteien- und Koalitionsgeflecht, vielmehr eine Symbiose.[750] Eine sich der Bundesregierung verpflichtet fühlende Parlamentsmehrheit würde niemals auf den Gedanken verfallen, unfinanzierbare Gesetze zu beschließen, um somit Haushaltslöcher zu reißen, welche die eigene Regierung wegen der eintretenden Deckungslücken handlungsunfähig machten oder bei kreditfinanzierter Kompensation zur Schuldenmacherin.

Die Eichung unseres Parteiensystems auf den Bundeskanzler macht es schlichtweg denkunmöglich, dass die ihn stellende Parlamentsmehrheit gegen dessen politische Leitvorgaben parlamentarische Politik betreibt. Vielmehr wissen die meisten Bundestagsabgeordneten genau einzuschätzen, dass die Größe der Fraktion oder gar ihr eigener Listenplatz oftmals aber auch das Direktmandat nur durch die Zugkraft des Spitzenkandidaten und mithin nunmehrigen Bundeskanzlers zustande kam und zu halten sein wird. Es würde i.d.R. einem politischen Vabanquespiel gleichkommen, wenn die Regierungsfraktionen versuchen würden, Finanzpolitik gegen den ausdrücklichen Willen der Bundesregierung, wie er sich im Haushaltsentwurf widerspiegelt, zu machen und sich somit gegen ihren eigenen Kanzler zu stellen. In der Person des Bundeskanzlers gerinnt der gesamte politische Wille einer Partei und deren Fraktion das Land zu regieren. Oberster Primat des Handelns in den Regierungsfraktionen ist es, den von ihnen gestellten Regierungschef nicht zu beschädigen. Das Grundgesetz selber erwähnt diese personelle Komponente zwar mit keiner Silbe, gibt aber den Rahmen für eine derartige politische Ausfüllung vor. Die Parlamentarische Regierung des Grundgesetzes wird somit nicht nur aus der abstrakten Analyse der verfassungsrechtlichen Parameter verständlich, sondern sie kann nur dann erfasst werden, wenn auch die personellen Loyalitäten, die im Rahmen der politischen Ausfüllung des verfassungsrechtlichen Rahmens entstehen, entsprechend gewürdigt werden. Insbesondere die faktische Abhängigkeit vom Bundeskanzler, die sowohl die Exekutive als auch die Legislative erfasst, sind bei der Anwendung des Art. 113 GG in der Verfassungspraxis nicht zu unterschätzen.

---

[750] Diese These wird gestützt durch Analysen des die Verfassungsrealität beobachtenden politischen Journalismus, wie sie in der Frankfurter Allgemeine Zeitung-NET, v. 12. August 2009 (Georg Paul Hefty) zu finden sind: *„…Im Parteienstaat wird das Gesetzgebungsmonopol des verfassungsrechtlichen Gesetzgebers immer schwächer. Seit der Gesetzgeber nicht mehr Gegenspieler der Exekutive, sondern mehrheitlich an deren Erfolg interessiert ist…“.* Frankfurter Allgemeine Zeitung-NET, v. 03. August 2009 (Günther Nonnenmacher): *„…Die Kernfunktion der Volksvertretung im parlamentarischen Regierungssystem ist es nun einmal, eine Mehrheit zu bilden, die eine Regierung bestellt, welche sie zuverlässig stützt. Die Kontrolle durch das Parlament geht dann weitgehend auf die Opposition über, weil das Schicksal der Parteien und Abgeordneten, die die Mehrheit bilden, mit dem Schicksal der Regierung verbunden ist. Das Bundesverfassungsgericht, in dem nicht weltfremde Rechtsgelehrte sitzen, sondern mit politologischen Wassern gewaschene, manchmal auch politisch erfahrene Realisten, hat diesen Verhältnissen seinen Segen erteilt […] Damit ist […] die Unterstützung der Regierung durch eine verlässliche Mehrheit als Kernfunktion des Bundestages anerkannt. …“.* Oder pointiert in der Frankfurter Allgemeine Zeitung-NET, v. 13. Juli 2009: *„…Die Parlamentsmehrheit stützt die Bundesregierung. Sonst ist sie gescheitert…“.*

Das Szenario einer Bundestagsmehrheit, die populäre, aber kaum finanzierbare Gesetze beschließt, ist somit nur in der Parlamentskrise denkbar. Diese Parlamentskrise fände ihren Ausdruck darin, dass eine Bundesregierung, welche einmal im Amt ist, ihre parlamentarische Mehrheit verlöre, der Bundestag aber nicht in der Lage wäre, eine neue Mehrheitsregierung durch die Neuwahl eines anderen Bundeskanzlers mittels Misstrauensvotums (Art. 67 GG) zu kreieren. In einem solchen Fall kann die einmal gewählte Bundesregierung weiter im Amt bleiben. Gleiches Szenario ist denkbar, wenn nach Art. 63 Abs. 4 GG ein Minderheitenkanzler von Anfang an gewählt worden wäre. Solange sich keine parlamentarische Mehrheit zusammen findet, diesen Kanzler auszuwechseln, amtiert diese Bundesregierung. Jene könnte sich jedoch einer negativen Mehrheit ausgesetzt sehen, die zumindest jeweils in der Lage wäre, mit einfacher Mehrheit finanzwirksame Gesetze zu beschließen, welche nicht der finanzpolitischen Auffassung der Bundesregierung entsprächen. In einer solchen Sonderkonstellation kann, wie *Paudtke* es darstellt, das Einsatzfeld von Art. 113 GG liegen:

„…Mit Hilfe des Vetorechts *kann die Bundesregierung (das) Spiel des Bundestages durchkreuzen und negativen Mehrheiten den Wind aus den Segeln nehmen. Sie kann den Ruin der Staatsfinanzen und damit ihren eigenen Untergang verhindern. …“*[751]

Insbesondere die Ergebnisse der Bundestagswahl im Jahr 2005, aber auch diverse jüngere Landtagswahlen in den Ländern, haben offenbart, dass das Parteiensystem der Nachkriegsbundesrepublik ins Wanken[752] gekommen ist und der Einzug neuer Parteien zu Parlamenten mit fünf oder mehr Fraktionen führen kann.[753] Aus dem Umstand, dass die politischen Lager aus thematischen und persönlichen Gründen tendenziell untereinander koalitionsuntauglich sein könnten und auch der letzte Ausweg einer sog. ‚Großen Koalition‘ zwischen den beiden großen Volksparteien in Anbetracht der politischen Streitkultur und des politischen Diskurses dauerhaft keine probate Lösung darstellen wird, rückt das Szenario des mehrheitsunfähigen Parlaments immer mehr in den Bereich des Möglichen.

Jene Parlamentsfraktionen, welche in einer solchen politischen Gemengelage die größte relative Stimmenmehrheit werden kreieren können, sind dann in der Lage, den Bundeskanzler zu stellen. Dieser wird aber Regierungschef einer Minderheitsregierung sein. Vom politischen Interpretationsstandpunkt aus betrachtet ist das Minderheitenszenario gar nicht so abwegig. Die Umsetzung der Wahl-

[751] Paudtke, Das mehrheitsunfähige Parlament im Verfassungssystem des Grundgesetzes, S. 151.
[752] *„…Die Parteienlandschaft ist aus den Fugen geraten. …“* – Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung-NET, v. 27. September 2009 „Adieu, Volksparteiendemokratie“.
[753] Vgl. hierzu: Die politische Analyse der „Fünfparteienlandschaft“ nach der Hessischen Landtagswahl v. 27.01.08 – in: Süddeutsche Zeitung, 02./03. Februar 2008, S. 4; „Durchbruch der Linkspartei“ in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 30. Januar 2008, S. 1; ebenso mit grundsätzlichen Erwägungen zur Veränderung der Parteienlandschaft: Graf Kielmannsegg, der von einem *‚asymmetrischen, instabilen Fünf-Parteien-System‘* schreibt – in: „Mehrheiten sind nicht mehr garantiert“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 23. August 2002, S. 9.

rechtsrechtsgrundsätze in einem System der personalisierten Verhältniswahl[754] eröffnet gerade den kleineren Parteien überproportionalen Einfluss auf die Regierungsbildung insofern nicht eine politische Partei bei den Wahlen die Mehrheit der Abgeordneten im Parlament erringen konnte. Sind dann Einzelne dieser Parteien aus welchem Grund auch immer untereinander koalitionsinkompatibel und ergibt sich infolgedessen keine parlamentarische Mehrheit, ist der oben aufgezeigte Weg zur Minderheitsregierung die einzige Alternative, um Neuwahlen zu verhindern. Insoweit stellt Art. 113 GG vor einer derartigen Kulisse nicht mehr die „bedeutungslose Vorschrift"[755] dar, wie sie bis dato gerne wahrgenommen wird. Das dem Grundgesetz der Ansatz eines Minderheitenkanzlers auch nicht fremd ist, lässt sich schon allein der Norm des Art. 63 Abs. 4 GG entnehmen. Dennoch kann man wohl mit Fug und Recht behaupten, die primär avisierte Grundkonstellation stellt die Minderheitsregierung jedenfalls nicht dar. Weder die notwenige Haushaltsgesetzgebung wäre gesichert noch eine geordnete Zusammenarbeit mit dem Bundesrat. Schon dessen Einsprüchen wäre eine solche Regierung mit ihrer fehlenden parlamentarischen Majorität womöglich hilflos ausgeliefert, da sie nicht auf die erforderliche Mehrheit zur Zurückweisung des Einspruchs (Vgl. Art. 77 Abs. 4 GG) setzen könnte.

Dennoch wird die Konstellation der Minderheitsregierung im Schrifttum gerne als eine Art ‚atypischer Normalfall' dargestellt. Unter dem Motto: Es fehlt ja „nur" die parlamentarische Mehrheit, sonst ist ja alles in Ordnung, wird so getan, als ob die fehlende parlamentarische Gestaltungskraft nur mittels einigen Taktierens auszugleichen wäre. Insbesondere wird in diesem Zusammenhang Art. 113 GG mit seinen Vetomöglichkeiten als eine probate Waffe der Minderheitsexekutive dargestellt.[756] Mit den Vetorechten aus Art. 113 GG in der Hand hätte die Bundesregierung hinreichende Möglichkeiten, die finanzpolitischen Auswüchse des ansonsten ungefährlichen Parlaments zu beherrschen.

Ausgangspunkt dieser Denkweise ist folgende Annahme: Trotz fehlender parlamentarischer Mehrheit ist die einmal im Amt befindliche Minderheitsregierung nicht wirklich in ihrer Existenz bedroht, da sie darauf wird setzen können, dass kein politischer Wille oder keine politische Kraft im Parlament existiert, die einen neuen Regierungschef wählen könnte, selbst wenn der amtierende Regierungschef nicht unterstützt wird. Des Weiteren sind die Beharrungskräfte der einmal gewählten Abgeordneten (insbesondere der kleineren Fraktionen) derartig groß, dass sie aus Angst vor Mandatsverlust alles Unterlassen würden, was eine Parlamentsauflösung forcieren könnte. In dieser komfortablen, weil faktisch fast unantastbaren

[754] So jedenfalls charakterisiert das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Kombination der beiden Systeme Verhältniswahl- und Mehrheitswahl im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland. – Vgl. BVerfGE 95, 335 (358/379). Nachweise zum Wahlsystem: Meyer, Demokratische Wahl und Wahlsystem (§37); ders. Wahlgrundsätze und Wahlverfahren (§38), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. II; Maurer, Staatsrecht I §13, Rn 27 ff.

[755] Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 1.

[756] Vgl. insb. Paudtke, Das mehrheitsunfähige Parlament im Verfassungssystem des Grundgesetzes, S. 148 ff.

Situation gelte es nur noch das Ausgabengebaren des Bundestages unter Kontrolle zu halten. Die Vetorechte aus Art. 113 GG erscheinen hierfür wie geschaffen.[757]

Es handelt sich hierbei m.E. jedoch um eine allzu sehr am faktischen Ergebnis orientierte Betrachtungsweise. Jene Anschauung vernachlässigt den systematischen Hintergrund von Art. 113 GG sowie seine Herkunft als konstitutionelles Hemmungsrecht. Die Handhabe der Legislative im konstitutionell-monarchischen Ständestaat des 19. Jahrhundert gegen das monarchische Finanzgebaren basiert auf der Annahme einer insbesondere personell abgetrennten monarchischen Exekutive. In der Ständeversammlung kumulierten die finanzpolitischen Interessen der nicht zur monarchischen Staatsexekutive gehörenden Gesellschaftsgruppen. Ziel war es, diese dem Fürsten wirksam entgegen halten zu können. In dem Moment, wo Art. 113 GG diesen Gedanken in Umkehrung der Zielrichtung eins zu eins in das Grundgesetz zu adaptieren versuchte, unterlief derselbe systematische Fehler, der schon bei den bisherigen Vetountersuchungen an anderer Stelle immer wieder offenbar wurde. Regierung und Parlament werden in zwei unterschiedliche Interessensphären auseinander dividiert. Es wird fingiert, dass die konstitutionelle Gegenspielersystematik mit umgekehrten Vorzeichen im Parlamentarischen Regierungssystem ihre Fortsetzung findet. Diese passt jedoch einfach nicht in das auf pluralistischen Interessenausgleich ausgerichtete Grundgesetz parlamentarischer Prägung. Die Konzeption des Grundgesetzes stellt eine auf funktionelle Verschränkung zwischen Parlament und Regierung ausgerichtete Systematik dar, die nichts mit dem Dualismus zwischen Krone und Nationalrepräsentation zu tun hat, wie er seine Ausprägung im deutschen Konstitutionalismus fand. Eine Weiterführung des Grunddilemmas im Konstitutionalismus, nämlich die Unentschiedenheit zwischen Monarchie und Demokratie, ist absolut unpassend für die klaren Vorgaben, die das Grundgesetz trifft (s.o.). Diese Annahme verändert sich auch nicht durch die Verkehrung der Kompetenzvorzeichen zwischen Exekutive und Legislative im Grundgesetz.

Bei Art. 113 GG handelt es sich um einen Verfassungsimport aus der konstitutionellen Vergangenheit. Es nimmt daher nicht Wunder, dass der vom Grundgesetz vorgesehene Normalfall der parlamentarischen Mehrheitsregierung mit der Systematik des Art. 113 GG eigentlich nicht vereinbar scheint. Der ‚Geist', den diese Norm der Haushaltsverfassung atmet, ist ein Konstitutioneller und eben kein Demokratischer. Das demokratische Grundgesetz ist nicht so konzipiert, dass ein Organ der Gegenspieler des Anderen ist, sondern es ist auf absolute Entscheidungsgewalt der demokratischen Mehrheit ausgerichtet. Nicht der Umstand, dass der Ansatz dem konstitutionellen Staatsrecht entspringt ist problematisch, sondern das dieses auf keiner vergleichbaren demokratischen Grundstruktur fuß-

[757] Wenn auch nicht ausdrücklich so detailliert benannt, ist es doch genau dieser ‚Geist', der der Annahme innewohnt, dass Art. 113 GG insbesondere für den Fall der Minderheitsregierung taugliches Vetorecht wäre. So zu finden bei: Weis, Artikel 113 Grundgesetz, S. 119 ff; Puhl, Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz, S. 125; Heun, Staatshaushalt und Staatsleitung, S. 191; Schwarz, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3, Art. 113, Rn 3; ders. in: NdsVBl. 2000, 181 (183).

te. Es ist daher fragwürdig, den der konstitutionellen Systematik entspringenden Art. 113 GG einfach für den Fall der Minderheitsregierung vorgehalten zu wähnen.

Die verfassungsrechtlichen Parameter des Grundgesetzes sind darauf ausgerichtet, dass die demokratische Regierung im Zusammenspiel mit der parlamentarischen Mehrheit als demokratische Majorität alle Entscheidungen dominieren können soll. Der Ansatz von Art. 113 GG ist ein anderer. Nach seiner Konzeption soll eine über den Weisheitsvorsprung verfügende Instanz auch die Mehrheit ausbremsen können. So funktioniert aber Demokratie i.S.d. des Grundgesetzes nicht. Auch inhaltlich falsche Entscheidungen können von der parlamentarischen Mehrheit durchgesetzt werden. *Friedrich Giese* stellt im Zusammenhang mit Art. 113 GG für das Verhältnis von Parlament und Regierung daher vollkommen zu Recht fest:

„…(Dass) die Grenze nicht überschritten werden (dürfe), die durch die Superiorität des parlamentarischen Volkswillens gezogen ist (und daher nicht geduldet werden kann), daß auch nur im Einzelfalle der Regierungswille sich als stärker erweist denn der Parlamentswille. …“[758]

Folglich ist es sinnlogisch, dass das Einsatzfeld von Art. 113 GG erst da beginnen kann, wo der parlamentarische Normalfall endet. Wenn dies so ist, fragt sich jedoch, warum eine Norm, die allein für den Fall der Minderheitsregierung eine realistische Einsatzchance hätte, in der Finanzverfassung und nicht im Bereich der Notstandsverfassung angesiedelt ist, dort wo sie eigentlich als demokratieverkennende Regelung hingehört. Als verfassungsrechtlich normierte Ermächtigung der Exekutive zum Eingriff in die originären Befugnisse des Deutschen Bundestags erweist sie sich jedenfalls als dermaßen systeminkohärent, dass die Annahme, sie stünde allein für den Fall der Minderheitsregierung im Grundgesetz, nicht haltbar scheint. Es widerspricht der Grundfunktionsweise unserer Verfassung, eine Norm vorzuhalten, die im Normalfall aus vorhersehbaren Gründen nicht greifen kann und die daher nur in einer durch das Grundgesetz nicht näher definierten Konstellation der Minderheitsregierung realisierbar wäre.

[758] Giese, Parlament und Regierung, in: DÖV 1957, 638 (639).

3. Einspruchs- und Zustimmungsrechte des Bundesrates– Art. 77 GG

Ganz bewusst wurde bei den vorangestellten Vetobetrachtungen zur Bismarckschen Reichsverfassung und der Verfassung der Weimarer Republik, nicht auf die Einflussrechte deren Bundesrates oder Reichsrates auf das Gesetzgebungsverfahren eingegangen. Zudem wurde die föderale Dimension der Bundesgesetzgebung, wie sie über den Bundesrat Eingang in das Normsetzungsverfahren findet bei den diesbezüglichen Darstellungen zum Grundgesetz absichtlich ausgeklammert. Als Begründung hierfür wurde schon im obigen Zusammenhang angeführt, dass die Rechtsetzungsprärogative unter dem Regime des Grundgesetzes allein beim Deutschen Bundestag angesiedelt ist und sich die Rechte des Bundesrates letztlich nur als Beteiligungsrechte am Gesetzgebungsverfahren erweisen.

Dennoch muss sich eine vollständige Vetoanalyse auch der Frage nach einem föderalen Vetoeinfallstor in das Legislativverfahren stellen. Dies gilt allemal schon allein wegen der häufigen begrifflichen Verwendung des Wortes „Veto“[759] im Zusammenhang mit den Rechten des Bundesrates. Zu diesem tendenziell untechnischen Wortgebrauch kommt jedoch noch ein Ansatz aus der politologischen Wissenschaft hinzu, die auch und gerade für die Position des Bundesrates im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes die sog. „Vetospielertheorie“[760] herausgebildet hat.

---

759 Als Nachweis für die Präsenz des Wortes „Veto“ im Zusammenhang mit den Rechten des Bundesrates, sowohl im medialen Gebrauch als auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum, soll hier verwiesen sein auf einige ausgewählte Beispiele, die stellvertretend für die unzählbare Masse jener Wortverwendung stehen: Süddeutsche Zeitung, v. 12. Juni 2006, S. 5 – „Stoiber droht der SPD mit Veto im Bundesrat“; Süddeutsche Zeitung, v. 18./19. Februar 2006, S. 4; Süddeutsche Zeitung, v. 24. März 2006, S. 4; Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 22. März 2006, S. 4; FAZ, v. 30. Juni 2006, S. 3.
Kühne, Föderalismusreform – Laufen oder Stolpern, in: APuZ 2005, 3 (3); Schmidt-Jortzig, Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus, in: APuZ 2005, 6 (6); Johne, Bundesrat und parlamentarische Demokratie, in: APuZ 2004, 10 (12, 13, 14, 15); Stüwe, Konflikt und Konsens im Bundesrat, in: APuZ 2004, 25 (25, 27, 28); Leunig, Länder- versus Parteiinteressen im Bundesrat Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung, in: APuZ 2004, 33 (33); Schultze, Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: APuZ 2005, 13 (14); Pestalozza, Das Vetorecht des Bundesrates BVerfGE 37, 363, in: JuS 1975, 366 ff; Wassermann, Droht Gesetzgebungsstillstand? – Zur Vetomacht des Bundesrats, in: NJW 2003, 331 ff; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, S. 222/Rn 518; Kröger, NJW 1989, 1318 (1323); H.H. Klein, Der Bundesrat im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: ZG 2002, 297 (305); Lang, ZRP 2006, 15 ff.

760 Der Gedanke der sog. „Vetospielertheorie“ geht auf den amerikanischen Politologen George Tsebelis zurück. Vetospieler sind nach Tsebelis all jene Akteure, die politische Reformen, dabei insb. Gesetze verhindern können: *„Veto players are individual or collectiv actors whose agreement is necessary for a change of the status quo“* Vgl. George Tsebelis, Veto Players: How Political Institutions work, S. 19. G. Tsebelis unterscheidet in: ‚institutional veto players (besitzen konstitutionell gesicherte Vetorechte)/partisan veto players (parteipolitische Vetospieler sind Akteure innerhalb der institutionellen Vetospieler)/veto player (Akteure, die in bestimmten Politikfeldern Vetomacht besitzen, welche sie aus formal oder informal institutionalisierten Konsultationsmustern beziehen). Den Kern der „Vetospielertheorie“ bilden die institutionellen und parteilichen Vetospieler. Basierend hierauf hat G. Tsebelis den Bundesrat in seinen vergleichenden Analysen zum deutschen Regierungssystem ausdrücklich als definitiven Vetoplayer herausgestellt – Vgl. G. Tsebelis, Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25 (1995), 289 (310).

Ob sich der für die Rechte des Bundesrates schon fast landläufig eingebürgerte Gebrauch der Vetobezeichnung[761] tatsächlich rechtfertigen lässt oder ob es sich nicht eher um einen begriffstechnischen Fehlgriff ohne substantielle Unterfütterung handelt, sollen die folgenden Überlegungen erweisen.

Das Ziel, die föderalen Gliederungen Deutschlands auf Reichsebene an der dortigen Staatsleitung partizipieren zu lassen, war seit dem Paulskirchenverfassungsentwurf[762], über die Bismarcksche Kaiserverfassung[763] bis hin zur Weimarer Reichsverfassung[764] ein tragendes Element deutscher Verfassungsstaatlichkeit. Dieses Ansinnen kann vor dem historischen Kontext gesehen auch nicht verwundern, da sich Deutschland vor der späten Reichseinheit im Jahr 1871 als sowohl geographisch, wie politisch zerklüftetes Konstrukt autarker Fürstenstaaten darstellte. Aus den einzelnen „historisch gewachsenen Staatswesen, mit eigener, durch Geschichte, Stammesbewusstsein und angestammtem Herrscherhaus ge-

Auf diesen Grundgedanken basiert die von G. Strohmeier für das politische System in Deutschland fortentwickelte „Vetospielertheorie" – Vgl. Strohmeier, Vetospieler – Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus, insb. S. 103 ff.

761 Analysiert man die Hintergründe der Verwendung der Vetobezeichnung, so kristallisiert sich heraus, dass es im Wesentlichen um die Beschreibung einer machtpolitischen Auseinandersetzung und Verhinderung der absoluten Durchsetzung des Ansatzes des jeweils anderen Machtblocks geht. – Dieser für die Vetoanwendung zumindest grundsätzlich nicht untaugliche Kontext, wird bezüglich des Bundesrates nicht nur dann relevant, wenn sich im Bundesrat die sog. „A und B-Länder" gegenüberstehen (also eine christlich-liberale Mehrheit im Bundestag oder derartig majorisierend regierte Länder gegen eine ebensolche bis dato rot-grüne Mehrheit) sondern auch wenn das gleiche politische Lager im Bund und über die Länder auch im Bundesrat über eine Mehrheit verfügt. Auch in dieser Konstellation, die theoretisch ein sog. „Durchregieren" ermöglichen könnte, entfaltet der Bundesrat Destruktionsenergie im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens. Schon die Drohung mit einem vermeintlichen Vetoeinsatz offenbart die politische Sprengkraft einer Stimmverweigerung im Bundesrat. Hierin ist wohl auch die Motivation zur Verwendung der semantisch starken Vetobezeichnung zu suchen. – Eine solche Konstellation konnte am Beginn der 17. Legislaturperiode beobachtet werden, als trotz erstmaliger Mehrheit von CDU/CSU und FDP im Bundestag und Bundesrat seit mehr als einer Dekade der Einsatz von Vetos seitens einzelner Ländern gegenüber den Steuergesetzen des Bundestages im Raum stand. Die Verweigerung der Zustimmung zum damaligen Steuergesetzespaket, als vermeintliches Veto deklariert, wurde vom Land Schleswig-Holstein als Instrument eingesetzt, um eigene Landesinteressen stärker gewichtet zu bekommen. Zum Nachvollziehen des Szenarios sei auf folgende Beiträge verwiesen: SPIEGEL online, v. 27. Oktober. 2009. „Merkel muss Veto der Unions-Fürsten fürchten"; Frankfurter Allgemeine Zeitung-NET, v. 27. November 2009 „Kompromisslos im Steuerstreit"; SPIEGEL online, v. 11. Dezember 2009 „Merkel vor der Machtprobe"; Frankfurter Allgemeine Zeitung-NET, v. 13. Dezember 2009 „Bund und Länder nähern sich an"; SPIEGEL online, v. 13. Dezember 2009 „Schuldenhilfe soll Bundesratsblockade lösen"; SPIEGEL online, v. 18. Dezember 2009 „Bundesrat stimmt Steuerpaket zu".

762 Zum Zweikammersystem im Paulskirchenentwurf unter Beibringung des verfassungshistorischen Kontextes: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. II S. 767 ff; Pauly, Die Verfassung der Paulskirche und ihre Folgerungen (§3); in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. I, Rn 37-39.

763 Zum föderalen Ansatz der Kaiserverfassung und dem dortigen *Bundesrat* als oberstem Organ des Reiches: Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. III, S. 788-797 & S. 848 ff; Anschütz, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, S. 477 ff; Stern, Staatsrecht II, S. 113.

764 Zum *Reichsrat* der Weimarer Republik: Peters, Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, S. 92; Bilfinger, Der Reichsrat – Bedeutung und Zusammensetzung (§46), in: Anschütz/Thoma (Hrsg.): Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 545 ff; ders., Der Reichsrat – Zuständigkeit und Verfahren (§47), in: Anschütz/Thoma (Hrsg.): Handbuch des deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 559 ff; Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Art. 60-67; S. 334 ff; Zeimann, Der Reichsrat - nach der Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919, Diss. Jur. Frankfurt 1920; Held, Der Reichsrat – seine Geschichte, seine Rechte und seine Stellung nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Diss. Jur. Erlangen 1926; Stern, Staatsrecht II, S. 114.

prägter Individualität"[765] wurde ein neues Staatsgebilde geschmiedet. Bei dessen Entstehung wurde jedoch nicht versucht, die gewachsenen feudalen Strukturen zu vernichten, sondern diese für den Gesamtstaat in Dienst zu stellen. Der sich dann bahnbrechende Weg hin zum Bundesstaatsprinzip war wohl weniger dem Wunsch geschuldet, der horizontalen Staatsleitung noch eine Vertikale an die Seite zu stellen, sondern vielmehr aus der Not geboren, die starken deutschen Fürsten inkorporieren zu müssen. Ohne deren Zustimmung wäre die Reichseinheit undenkbar gewesen. Dementsprechend bedurfte es in dem sich formenden Bundesstaat einer Mitwirkungsmöglichkeit der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes. Die Art und Weise, in welcher eine derartige Partizipation vonstattengehen konnte, erweist sich bei der Verfassungsgenese der föderalen Strukturen anderer Nationen als vielfältig. Auch bei der Entstehung der Vorläuferverfassungen des Grundgesetzes waren die diesbezüglichen Modelle hoch umstritten.[766] Als tragfähige Lösung erwies sich das deutsche ‚Bundesratsmodell', welches von Anfang an als „die eigentümlichste Institution des Deutschen Reiches"[767] oder sogar „als einzigartiges Organ in der Welt"[768] galt.

Nach dem Zweiten Weltkrieg erwies es sich bei der Entstehung des Grundgesetzes als gemeinsames Ziel der deutschen Vertreter im Parlamentarischen Rat, wie auch der westlichen Alliierten, erneut ein föderatives Organ in die zukünftige Verfassung einzubauen.[769] Bekanntermaßen kam es nach langem und intensivem Ringen zu dem Ergebnis, wie sich das deutsche Bundesratsprinzip in Abschnitt IV des Grundgesetzes noch heute darstellt.[770]

Neben den dort niedergelegten Grundparametern, welche sich für den Bundesrat[771] bis heute nicht geändert haben, ist jedoch eine wesentliche Entwicklung zu konstatieren, deren Erwähnung für das Bild des Bundesrates unserer Tage essentiell ist. *Roman Herzog* beschreibt diesen Verfassungsprozess wie folgt:

„…Der Bundesrat hat sich, wie heute allgemein anerkannt ist, in den Jahren seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes aus dem verhältnismäßig konturlosen ‚föderativen Bundesorgan',

---

765 Vgl. Hesse, Der unitarische Bundesstaat, S. 12.

766 Eine übersichtliche Darstellung der umstrittenen Punkte und Ansätze findet sich bei: Stern, Staatsrecht II, S. 111 ff.

767 Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. I, S. 233.

768 Eschenburg, Bundesrat-Reichsrat-Bundesrat, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, S. 42.

769 Die Vorstellungen der Alliierten bewegten sich zwischen einer staatenbündischen Konstruktion und einer gewählten Länderkammer als echter Parlamentskammer. Auf deutscher Seite gingen die Ideen von einem Senatsmodell, bis hin zum Bundesratsmodell. – Zu diesen historischen Entwicklungen und Friktionslinien bei der Grundgesetzentstehung allumfassend: Stern, Staatsrecht II, S. 116 ff.

770 Im Sinne einer solchen konsistenten Verfassungstradition weist H. Maurer explizit darauf hin, dass der Bundesrat des Grundgesetzes den föderativen Organen des frühen deutschen Staatsrechts entspricht. – Vgl. Maurer, Staatsrecht I, §16, Rn 37.

771 Zur Funktionsweise und Einpassung des Bundesrates in die Verfassungssystematik des Grundgesetzes: Niemann, Die bundesstaatliche Bedeutung des Bundesrates unter besonderer Berücksichtigung der Funktion des Vermittlungsausschusses, Diss. Jur. Göttingen 1978.

als das ihn der Text der Verfassung ausweist, zu einem der wichtigsten und arbeitsfähigsten Organe der Bundesrepublik entwickelt. …“[772]

Damit weist *Roman Herzog* auf einen Entwicklungsgang hin, den *Konrad Hesse* mit seiner Figur des *„unitarischen Bundesstaates“*[773] noch stärker veranschaulicht. Die Begriffsbezeichnung des unitarischen Bundesstaates, welche in bewusster Abgrenzung zum föderalen Bundesstaat gewählt wurde, fußt vor allem auf der Erkenntnis, dass es im Verfassungssystem der Bundesrepublik einen systematischen Trend zu geben scheint, der insbesondere im Bereich der Gesetzgebung zu einer Machtverschiebung zugunsten des Bundes führt.[774] Trotz der dem Grundgesetz zu entnehmenden normativen Kompetenzvermutungen zugunsten der Länder, ist seit Beginn der Bundesrepublik ein immer mehr zunehmendes Übergewicht der Bundesgesetzgebung gegenüber der Gesetzgebung der Länder zu konstatieren.[775] Als Begründungsansätze für diese Tendenz werden verschiedenartige Ursachen angeführt, welche vom Ausbau des modernen Sozialstaates bis zu den Verpflichtungen aus der fortschreitenden Integration Deutschlands in internationalen Bündnissen, allen voran der Europäischen Gemeinschaft, reichen. Das Kompensationsangebot, das die Bundesebene für die Einverleibung weitgehender Bereiche der Gesetzgebung den Ländern machte, war ein Partizipationsrecht bei der Willensbildung des Bundes.[776] In Folge dieses Prozesses rückte, dass zur Teilnahme an der Bundesgesetzgebung geborene Organ Bundesrat immer stärker in die von *Roman Herzog* beschriebene Position des politischen Machtfaktors.

Die Länder verloren somit zwar einen Großteil ihrer originären Gesetzgebungszuständigkeiten[777], wurden aber über die Teilnahme an der Bundesgesetz-

[772] Herzog, Der Bundesrat als politisches Führungsorgan?, in: BayVBl. 1966, 181 (181).

[773] Vgl. allumfänglich: Hesse, Der unitarische Bundesstaat; ders., Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, in: FS Gebhard Müller, S. 141 ff.

[774] Auch *Christian Starck* verweist in seiner Einleitung zum Werk die Föderalismusreform im Jahr 2007 auf diese unitarische Tendenz, kommt aber zu dem Schluss dass die Ausbalancierung des Bundesstaatlichen und des Unitarischen der Bundesrepublik insgesamt gute Dienste geleistet habe: Vgl. Starck, Föderalismusreform, S. 1 *„…Nach Überwindung der extrem zentralistischen nationalsozialistischen Diktatur wurde mit dem Grundgesetz eine bundesstaatliche Verfassung geschaffen, die sich […] für lange Zeit als geeignete Organisationstruktur für den heutigen deutschen Staat erwies. In der Vergangenheit ist die Bundesstaatlichkeit bei freilich vielfältig wirkenden unitarischen Tendenzen ein wesentlicher Faktor der Stabilität der Bundesrepublik gewesen. Die Verteilung der Staatsaufgaben auf zwei staatliche Ebenen, die unabhängig von einander demokratische Legitimation beziehen, hat sich unter den modernen gesellschaftlichen Verhältnissen ebenso bewährt wie die Mitwirkung des Bundesrates bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes. …“.*

[775] Katzenstein, Rechtliche Erscheinungsformen der Machtverschiebung zwischen Bund und Ländern seit 1949, in: DÖV 1958, 593 ff; Hass, Aufgaben und Wirken des Bundesrates bei der Auslegung und Fortentwicklung des Grundgesetzes, in: 10 Jahre Bundesrat; S. 119 (123).

[776] Ossenbühl, Die Zustimmung des Bundesrates beim Erlaß von Bundesrecht, in: AöR 99 (1974), 369 (370).

[777] Zum Problemfeld des sich verflüchtigenden Länderparlamentarismus: Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, S. 303 ff; Wernstedt, Macht und Ohnmacht der Landesparlamente, in: NdsVBl. 2007, 162 ff. Zu der weitergehenden Frage des Kompetenzverlustes der Landesparlamente infolge der fortschreitenden europäischen Vergemeinschaftung nationalen Rechts: Volkert, Landesparlamentarismus im Prozeß der europäischen Einigung, in: Merten, Föderalismus und Europäische Gemeinschaften, S. 251 ff.

gebung hierfür entschädigt. Die Folgen[778] dieser Entwicklung sind vielfältig und werden in ihrer Dimension unterschiedlich gedeutet:

Es gibt jene, wie *Hans Hugo Klein*, welche die starke Positionierung des Bundesrates im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik als unproblematisch ansehen und letztlich sogar für eine essentielle Zutat des Erfolgsrezepts der Bundesrepublik nach 1949 halten:

„…Die ‚gemischte Verfassung' des Grundgesetzes kombiniert das parlamentarische Regierungssystem mit dem bundesstaatlichen Prinzip. […] Das Grundgesetz weist dem Bundesrat die Funktion eines einflussreichen Organs der Gesetzgebung (und der Verwaltung) zu, das seinen Willen selbständig unter Berücksichtigung sowohl länderspezifischer wie bundespolitischer Gemeinwohlrücksichten zu bilden hat. Deren Definition obliegt den Mitgliedern des Bundesrates, die zugleich Mitglieder der Landesregierungen sind. Der Einfluss der diese tragenden Parteien ist damit notwendig vorgegeben und so wenig illegitim wir ihr Einfluss auf die Willensbildung von Bundestag und Bundesregierung. … ".[779]

Wiederum andere, wie die amtierende Bundesministerin der Justiz *Brigitte Zypries*, sehen im Bundesrat mittlerweile nur mehr ein „Blockadeinstrument"[780], welches die Funktionsfähigkeit der Bundesrepublik bis ins Mark erschüttere:

„…Der Einfluss des Bundesrates auf die Bundesgesetzgebung ist mittlerweile so groß, dass es immer schwieriger wird, politische Verantwortungen zuzuordnen. Zugleich werden die Ansatzpunkte und Instrumente demokratischer Kontrolle immer ‚ungenauer'. Unser demokratisches System lebt davon, dass die parlamentarische Mehrheit ihr Programm während der Legislaturperiode durch verbindliche Entscheidungen realisieren kann, um sich dann der Kontroll- und politischen Richtungsentscheidung der Wählerinnen und Wähler zu stellen. Können die Bürgerinnen und Bürger aber, wie gegenwärtig nicht mehr erkennen, wer eine Entscheidung im Ergebnis tatsächlich zu verantworten hat, versagt dieser Kontrollmechanismus. … "[781]

---

[778] Die Friktionslinien des Bundesstaates wurden jedenfalls als derartig gravierend angesehen, dass im Jahr 2006 mit der sog. ‚Föderalismusreform' (BGBl. 2006 Teil I Nr. 41, S. 2034 ff) eine erste Reformstufe gestartet wurde, welche sich den drängensten Bereichen widmete. – Hierzu: Papier, Aktuelle Fragen der bundesstaatlichen Ordnung, in: NJW 2007, 2145 ff; Frenz, Jura 2007, 165 ff; Zum Themenbereich Bundesrat: Mulert, Der Bundesrat im Lichte der Föderalismusreform, in: DÖV 2007, 25 ff.

[779] H.H. Klein, Der Bundesrat im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: ZG 2002, 297 (297).

[780] Zur Bezeichnung: Wernsmann, NVwZ, 2005, 1352 (1352); ebenso: Schmidt-Jortzig, Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus, in: APuZ 2005, 6 (6); Johne, Bundesrat und parlamentarische Demokratie, in: APuZ 2004, 10 (14); Stüwe, Konflikt und Konsens im Bundesrat, in: APuZ 2004, 25 (29); Leunig, Länder- versus Parteiinteressen im Bundesrat Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung, in: APuZ 2004, 33 (33).
– Als wesentliche Hauptursache dieser vermeintlichen Blockade wird die große Anzahl an zustimmungspflichtigen Gesetzen angeführt, die vor der Föderalismusreform bei ca. 60 % der Bundesgesetze gelegen haben soll (Vgl. Zypries, ZRP 2003, 265 (266)). Eine erste Bestandsaufnahme, ob das Ziel der Senkung der zustimmungspflichtigen Gesetze mittels der Föderalismusreform erreicht wurde, bietet: Höreth, Zur Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen - Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I, in: ZParl 2007, 712 ff.

[781] Zypries, Reform der bundesstaatlichen Ordnung im Bereich der Gesetzgebung, in: ZRP 2003, 265 (266).

Für die hier zu eruierende Fragestellung interessiert aus dieser Gemengelage insbesondere das Vetomoment, welches sich als Menetekel des vermeintlichen Blockadevorwurfs erweist. Diese zum Teil bestrittene, aber auch mit guten Gründen behauptbare Blockade des demokratischen Gesetzgebers Bundestag durch das föderale Organ Bundesrat, katalysiert über die Friktionen des Parteienstaates, ist der neuralgische Punkt, an welchem insbesondere die politologische Vetospielerthese ansetzt. Um die tatsächliche Dimension der zu beantwortenden Frage, inwieweit die Verfassungsrechte des Bundesrates Vetos darstellen, umfänglich zu transportieren, gilt es diese verfassungspolitische Gemengelage deutlicher hervor zu streichen.

a. Verfassungspolitische Gemengelage

Aus verfassungspolitischer Sicht ist es jedenfalls allemal relevant, den Grundcharakter der Rechte des Bundesrates näher zu untersuchen. Sollten die Mütter und Väter des Grundgesetzes dem Bundesrat tatsächlich Vetorechte zugewiesen haben, hätte dies grundsätzlichen Einfluss auf die Debatte um sein Blockadepotential[782]. Es ließe sich dann nämlich zum einen mit gutem Grund argumentieren, dass der Verfassungsgeber mittels dieser Vetos nicht nur die Länderinteressenwahrung bezweckte, sondern dem Bundesrat darüber hinaus eine essentielle Aufgabe in der Verfassungssystematik des Bundes zuzuweisen gedachte. Zum anderen, und das ist wohl noch wesentlicher, könnte der Vorwurf entkräftet werden, das vielgescholtene Verhalten des Bundesrates wäre illegitim. Es ist letztlich genau dieser Vorwurf der Illegitimität, der aufkommt, wenn sich die Mehrheit im Bundestag von der Mehrheit im Bundesrat unterscheidet, mithin also die minoritäre Opposition des Bundestages die Mehrheit im Bundesrat stellt.

Jener Illegitimitätsvorwurf geht sogar noch über den von *Brigitte Zypries* erhobenen o.g. Vorwurf hinaus: So stellen *Thomas Ellwein* und *Joachim Jens Hesse* folgende provokante Thesen in den Raum:

Kern des Problems sei, dass sich der Bundesrat nicht nur als „…*föderatives Korrektiv, sondern tendenziell als eigenständiges Bundesorgan verstehen will. […] Die sich daraus ergebenden Probleme werden nur sichtbar, wenn es im Bundesrat eine andere Parteienmehrheit gibt als im Bundestag.*/(In der Folge)…*gibt es in der Bundesrepublik zwei Mehrheiten, von denen zwar nur die eine demokratisch legitimiert ist, von denen dafür aber die andere über den längeren Atem verfügt. […] Im Zweifel gibt nicht die in der Bundestagswahl erkennbare Mehrheit den Ausschlag, sondern eine Gruppe von Landesministern mit imperativem Mandat, die*

782 Eine umfassende Analyse des Blockadepotentials zwischen den Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat bietet: H.H. Klein, Der Bundesrat im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: ZG 2002, 297 (298 ff).

sich weder vor ihrem Landtag noch vor dem Wähler rechtfertigen müssen. […] Sie kann notfalls das Votum der Wähler relativieren. …

Pointiert wird das Ergebnis dieser Konstellation noch einmal zusammengefasst:
…Die Bundesratsmitglieder verfügen im Bundesorgan Bundesrat über keine demokratische Legitimation. […] Verfassungspolitisch geht es ausschließlich um den ‚Rang' der Volksvertretung im Bund. Da sie sich nicht immer, aber doch in vielen entscheidenden Fragen dem Bundesrat anpassen oder sogar vor ihm zurückstecken muß, ist ihr Rang geschmälert. Das wird nicht sichtbar solange der kooperative Föderalismus funktioniert […] Ist das nicht der Fall, geht es mithin um reale Macht, dann ist im Bund die Mehrheitsherrschaft nicht durch die Verfassung und das diese schützende Bundesverfassungsgericht begrenzt, sondern im Zweifel eben durch eine andere Mehrheit ohne Legitimation. Dies mag die Machtverteilung – den Inkrementalismus der Politik fördern, es trägt aber doch zur Entmachtung des Parlaments bei, zur Bedrohung seiner wichtigsten originären Kompetenz. …"[783]

Zweifelsohne sind die somit erhobenen Vorwürfe vor allem erst einmal politologischer Natur. Auch steht fest, dass die Mitglieder des Bundesrates allesamt eine zumindest mittelbare demokratische Rückkopplung an den Souverän erfahren, was den Vorwürfen auf den ersten Blick die revolutionäre Dramaturgie nimmt. Dennoch wird unter der Wucht des mittels des Illegitimitätsvorwurfes geführten Angriffs eines deutlich: Die Rolle, die der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren des Bundes spielt, ist nur solange für alle Seiten erträglich, wie der Einsatz seiner Verhinderungswaffen gegenüber dem parlamentarischen Beschluss offenkundig dem Schutz der Länderinteressen dient. Die Struktur des bundesrepublikanischen Parteienstaates macht es jedoch oftmals nur schwerlich möglich zu ergründen, inwieweit diese Gründe nur vorgeschoben sind. Faktische Folge des Einspruchs und noch mehr der verweigerten Zustimmung des Bundesrates ist die Unterminierung bzw. die Herausforderung des demokratischen Mehrheitswillens, wie ihn die Verhältnisse im Bundestag wiederspiegeln.

Unter Legitimationsaspekten ist das, was der Bundesrat zu bieten hat, lediglich ein bunt zusammen gewürfeltes unchronologisches Konglomerat von Landtagswahlergebnissen. Diese sind womöglich bundespolitisch intendiert, was aber nicht ausschließt, dass die Entscheidung der Wähler landesspezifische Ursachen hatte. Überdies kann diese Anhäufung von Einzelergebnissen zu keiner Zeit wirklich für sich in Anspruch nehmen, die tatsächliche politische Stimmung im gesamten Bundesgebiet zu reflektieren. Mithin hat der Bundesrat über den viel gepriesenen exekutiven Sachverstand seiner Länderadministrationen[784] hinaus nicht viel an Aspekten beizusteuern, welche den Angriff auf die Parlamentsmehrheit legitim erscheinen ließen. Es wird zwar allenthalben darauf hingewiesen, dass es nur we-

783 Ellwein/Hesse, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, S. 297-299.
784 Vgl. Johne, Bundesrat und parlamentarische Demokratie, in: APuZ 2004, 10 (10); ebenso: Herzog, Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat (§44), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. II, Rn 21.

nige wirkliche Konflikte zwischen Bundesrat und Bundestag gab, in welchen insbesondere die verweigerte Zustimmung ein Gesetz scheitern ließ.[785] Dem kann jedoch zweierlei entgegen gehalten werden: Zum einen verkennt diese Argumentation, dass sich die vermeintlich illegitime Bundesratsmehrheit i.d.R. schon im Vermittlungsausschuss durchzusetzen vermochte und somit zumindest deren Drohpotential durchschlagen konnte und zum anderen waren es zumeist wichtige Großprojekte[786] der amtierenden Regierung und ihrer parlamentarischen Mehrheit, die von der Zustimmungsverweigerung betroffen waren und die deren Regierungsunfähigkeit symbolisieren sollten.

Der Kritikansatz fußt also maßgeblich darauf, dass derjenige, der mit Einspruch oder verweigerter Zustimmung einen solchen dramaturgischen Paukenschlag setzen kann oder ‚im Klein Klein' des Gesetzgebungsalltags den Inhalt der Gesetze mitbestimmt, dann auch über eine fundiertere Legitimation verfügen sollte. Das es gerechtfertigt ist, dass der Bundesrat als Konglomerat jeweils für sich legitimierter Landesvertreter, derartig viel Einfluss auf das Normsetzungsverfahren des Bundes auszuüben, kann mit guten Gründen, die nicht nur politologischer Natur sind, durchaus angezweifelt werden.

Da ganz offensichtlich hinter den Rechten des Bundesrates ein „latenter Verfassungskonflikt"[787] zu stecken scheint, ist es umso relevanter, nunmehr aus rechtswissenschaftlicher Sicht zu untersuchen, inwieweit die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten des Bundesrates als Vetorechte bezeichnet werden können.

b. Potentielle Vetorechte

Die Vielzahl an staatsrechtlichen Lehrbüchern[788] macht es an dieser Stelle leicht, auf die dortigen Darstellungen zum IV. Abschnitt des Grundgesetzes zu verweisen. Es kann folgender kurzer Ansatz genügen, um direkt zu den Rechten des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren vorstoßen zu können: Art. 50 GG bestimmt, dass die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken. Aus diesem Konglomerat an föderalen Partizipationsrechten interessiert für die Vetofragestellung nur der Bereich der Beteiligung des Bundesrates an der Gesetzgebung des Bundes. Wie schon aus den bisherigen Ausführungen deutlich wurde, handelt es sich hierbei gleichsam um den problembehaftetsten der Funktionsbe-

---

785 H.H. Klein, Der Bundesrat im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: ZG 2002, 297 (301 ff).
786 Vgl. Strohmeier, Vetospieler – Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus, insb. S. 106/107. Dort wird neben zahlreichen anderen Fällen auch auf den letzten erwähnenswerten Fall der Verhinderung eines politischen Großprojektes verwiesen: Die von der CDU/CSU/FDP-Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmuth Kohl 1997 avisierte sog. ‚Große Steuerreform' scheiterte am von der SPD dominierten Bundesrat; ebenso: Stüwe, Konflikt und Konsens im Bundesrat, in: APuZ 2004, 25 (26/27).
787 Vgl. Patzelt, Politikverdrossenheit, populäres Parlamentsverständnis und die Aufgaben der politischen Bildung, in: APuZ 1999, 31 ff.
788 Beispielhaft sei an dieser Stelle verwiesen auf: Maurer, Staatsrecht I, §16, S. 518 ff.

reiche, an denen der Bundesrat mitwirkt. Insbesondere die politische Dimension seiner Eingriffsmöglichkeiten katalysiert dabei oftmals deren Bedeutungsschwere. Die eigentlichen Mitwirkungsrechte des Bundesrates ergeben sich nicht aus dem IV. Abschnitt des Grundgesetzes, sondern aus den Vorschriften der Verfassung, die unmittelbar die konkrete Kompetenz oder das konkrete Verfahren regeln. Neben den Rechten der sonstigen jeweils beteiligten Bundesorgane finden sich an diesen Stellen des Grundgesetzes auch die Regelungen für den Bundesrat. Diese Systematik gilt auch für die Fragestellung der Mitwirkung des Bundesrates im Bereich der Gesetzgebung. Sollte das Grundgesetz dem Bundesrat Vetorechte zuweisen, dann wären diese, im Sinne der hier vertretenen Vetodefinition, beim Normsetzungsverfahren des Bundes zu finden.

Die Gesetzgebung des Bundes ist geregelt im VII. Abschnitt des Grundgesetzes. Darin wird dem Bundesrat, ebenso wie der Bundesregierung und den Mitgliedern des Bundestages durch Art. 76 Abs. 1 GG, schon das Recht der Gesetzesinitiative zugestanden. Über den Umstand hinaus, dass er jederzeit in der Lage ist, das Normsetzungsverfahren zu starten, müssen ihm gemäß Art. 76 Abs. 2 GG die Gesetzesvorlagen der Bundesregierung zugeleitet werden. Nur nach seiner entsprechenden Stellungnahme darf das Gesetzgebungsverfahren des Bundestages überhaupt erst beginnen.

Die eigentlich vetorelevanten Bereiche des Normsetzungsverfahrens eröffnen sich grundsätzlich jedoch erst, wenn der Deutsche Bundestag am Ende der dritten Lesung in der Schlussabstimmung[789] gemäß Art. 77 Abs. 1 GG den Gesetzesbeschluss fasst. Dieser Beschluss ist der einzig mögliche Startpunkt, von welchem das weitere Gesetzgebungsverfahren beginnen kann. Nach gefasstem Bundestagsbeschluss beginnen gemäß Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG nunmehr die vielfältigen Beteiligungsformen des Bundesrates.

Schon an dieser Stelle kann festgestellt werden, dass es sich bei den Rechten des Bundesrates lediglich um Mitwirkungsrechte und um keine Beschlussrechte handelt. Der Bundesrat ist also nicht Inhaber oder Mitinhaber der Gesetzgebungskompetenz des Bundes, sondern besitzt lediglich Möglichkeiten, die Beschlüsse des einzigen Beschlussorgans Bundestag im Rahmen der letzten Schritte des Gesetzgebungsverfahrens zu unterminieren. In der Bismarckschen Reichsverfassung von 1871 war dies noch anders. Deren Art. 5 übertrug dem Reichstag und dem Bundesrat gemeinsam die Beschlussfassung über die Reichsgesetze. Allerdings schon in der Weimarer Reichsverfassung wurde in Art. 68 die alleinige Beschlusskompetenz an die Nationalrepräsentation vergeben. Dieser Ansatz wurde 1949 im Grundgesetz fortgeführt. Legt man die Vetodefinition zugrunde, eröffnet sich durch die Nichtteilnahme des Bundesrates am Normsetzungsbeschluss die grundsätzliche Möglichkeit einer Vetokonstellation.

Nach diesen Basiserwägungen sollen im Folgenden in aller gebotenen Kürze die Formen der Mitwirkung des Bundesrates näher dargestellt werden: Nach der

[789] Näheres regelt § 86 GOBT.

Systematik des Art. 77 GG differenziert das Grundgesetz zwischen dem sog. Einspruch und der Zustimmung.[790] Aus dieser Unterscheidung ergeben sich auch die entsprechenden Gesetzesarten. Nach der Konzeption des Grundgesetzes ist das sog. Einspruchsgesetz die Regel. Ein sog. Zustimmungsgesetz ist hingegen nur dann gegeben, wenn die Zustimmungspflichtigkeit einer Materie ausdrücklich durch das Grundgesetz festgelegt wurde.[791]

Der Einspruch nach Art. 77 Abs. 3 GG verhindert zunächst das Zustandekommen des Gesetzes i.S.v. Art. 78 GG. Allerdings kann er vom Bundestag zurückgewiesen und dadurch überwunden werden. Die Konsequenzen der Zustimmungspflichtigkeit hingegen sind weitergehend. Ohne die erfolgte Zustimmung des Bundesrates kommt ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz gemäß Art. 78 GG überhaupt erst gar nicht zustande.[792]

Aufgrund dieser Grundsystematik der Mitwirkungsrechte des Bundesrates kommt die politologische Wissenschaft[793], aber auch der Großteil des rechtswissenschaftlichen Schrifttums[794], zu dem Ergebnis: Hinter den Einspruchs- und Zustimmungsrechten verbergen sich Vetorechte. Diese werden wie folgt klassifiziert:

(1) Die Einspruchsmöglichkeiten, die dem Bundesrat zugestanden werden, sollen *suspensive Vetorechte* darstellen.
(2) Bei der Verweigerungsmöglichkeit der Zustimmung zu einem Gesetz soll es sich um ein *absolutes Vetorecht* handeln.

c. Unvereinbarkeit der verfassungsrechtlichen Grundsystematik des Bundesrates mit der Vetodefinition

Im Folgenden wird es die Aufgabe dieser Arbeit sein, zu analysieren, inwieweit jene Veto-Begriffszuordnung stichhaltig ist. Das Indiz der unzähligen, aber gleichsam unkommentierten Ausweisung als Veto, wie sie gerade nicht nur im politologischen, sondern auch im rechtswissenschaftlichen Spektrum offenbar wird, könn-

---

790 Zu den entsprechenden Verfahren bei Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen, allumfänglich: Ossenbühl, Verfahren der Gesetzgebung (§63), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. III, Rn 43 ff; ebenso zur Klassifikation von Einspruch und Zustimmung: Herzog, Aufgaben des Bundesrates, in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. II, Rn 7 ff.

791 Zu den für die Vetofragestellung nicht relevanten, aber dennoch komplizierten und teilweise umstrittenen Ausformungen der Zustimmungspflichtigkeitserzeugung umfassend: F. Ossenbühl, Zustimmung des Bundesrates beim Erlaß von Bundesrecht, in: AöR 99 (1974), 369 (376 ff); ebenso: Maurer, Staatsrecht I, §17, Rn 74 ff.

792 Vgl. Ossenbühl, Verfahren der Gesetzgebung (§63), in: in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. III, Rn 42 – *„…Zustimmungsgesetze hingegen bedürfen des Placets des Bundesrates. …“*

793 Beispielhaft sei hier verwiesen auf: Strohmeier, Vetospieler – Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus, insb. S. 107; Schultze, Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: APuZ 2005, 13 (14).

794 Beispielhaft sei hier verwiesen auf: Lang, ZRP 2006, 15 (15); Maurer, Staatsrecht I, §16, Rn 25; §17, Rn 68/69.

te zwar als Nachweis für die Richtigkeit herangezogen werden, stellt aber dennoch keinen stichhaltigen Beweis für die Korrektheit der Titulierung dar.

Der für diese Analyse zu wählende Ansatz muss sich mit der Frage der Natur des Bundesrates auseinander setzen. Diese ist für die Beantwortung des Problems, inwieweit die Einspruchs- oder Zustimmungsrechte des Bundesrates als Vetos klassifizierbar sind, von entscheidender Bedeutung. Das gilt es insbesondere vor dem Hintergrund der ansonsten gebräuchlichen Argumentation hervor zu streichen, die Einordnung der Natur des Bundesrates sei vernachlässigbar. Anders als es allenthalben zu lesen[795] ist, zeigt die Fragestellung der Vetoqualifikation, dass es eine ganz herausragende Rolle spielen kann, ob man den Bundesrat als ‚Zweite Kammer' ansieht oder nicht. Wie sich im Folgenden zeigen wird, ist diese verfassungsrechtliche Einordnung zumindest aus Vetogesichtspunkten von hohem Eigenwert und keinesfalls nur eine akademische Diskussion für die Begriffswelt der Allgemeinen Staatslehre.[796]

aa. Klassifikation als suspensives und absolutes Vetorecht

Zunächst soll sich erst einmal der Frage angenähert werden, inwieweit die Klassifikation der Eingriffsrechte des Bundesrates aus Art. 77 GG als suspensiv bzw. absolut gerechtfertigt ist. Zu diesem Zweck wird vorerst fingiert, es handele sich beim Einspruchsrecht und dem Zustimmungserfordernis um ein Vetorecht.

Den Definitionsrahmen des „suspensiven" Vetorechts zugrunde legend, müsste für den Fall der Einspruchseinlegung im Ergebnis folgendes gelten: Durch das exekutiv eingelegte suspensive Veto würde das fragliche Bundesgesetz nicht per se scheitern, sondern in seiner Wirksamkeit gehemmt. Die zunächst ausgesetzte Gesetzeskraft kann es durch den erneuten Beschluss des Gesetzgebungsorgans zurückerlangen. Der wiederholte Beschluss mittels gleichen oder erhöhten Quorums im Parlament könnte dem gehemmten Gesetz dazu verhelfen, wieder in voller Kraft zu erblühen.

Bei Betrachtung des Einspruchsverfahrens nach Art. 77 Abs. 3 GG eröffnet sich folgender regulärer Verfahrensablauf: Nach Abschluss des obligatorischen Vermittlungsverfahrens kann der Bundesrat binnen zwei Wochen gegen das vom Bundestag beschlossene Gesetz Einspruch einlegen. Dieser Einspruch suspendiert vorübergehend die Wirksamkeit des Gesetzesbeschlusses, wie ihn der Bundestag zu Wege brachte. Der Bundestag kann diesen Einspruch des Bundesrates allerdings zurückweisen. Hierbei offenbart Art. 77 Abs. 4 GG jedoch unterschiedliche

[795] Für praktisch irrelevant halten diese Frage: H.H. Klein, Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland – die „Zweite Kammer", in: AöR 108 (1983), S. 329 ff; ebenso: Ossenbühl, Verfahren der Gesetzgebung (§63), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. III, Rn 42; differenzierter: Maurer, Staatsrecht I, §16, Rn 46.

[796] So jedenfalls Ossenbühl, Verfahren der Gesetzgebung (§63), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. III, Rn 42.

qualifizierte Mehrheitsanforderungen an den Bundestag, die von der Einspruchsbeschlussfassung des Bundesrates determiniert werden.[797]

Im Ergebnis steht also zunächst folgendes fest: Der Bundestag ist dem suspendierenden Einspruch nicht bedingungslos ausgeliefert, sondern kann sich mittels der vom Grundgesetz vorgesehenen Quoren dagegen erwehren. Der Einspruch ist mithin überwindlich. Insofern es sich um ein Vetorecht handelt, würde dieses vollkommen zu Recht als suspensives bezeichnet.

Dies gilt umso mehr, da das klassische i.d.R. unausgesprochene Zusatzkriterium der suspensiven Vetos, nämlich die potentielle absolute Dimension, auch bei den Einspruchsgesetzen im Raum stünde. Ist der Deutsche Bundestag nicht in der Lage, den Einspruch zu parieren, geht er unausweichlich seines Gesetzesbeschlusses verlustig. Insbesondere die Konstellation eines mit Zweidrittelmehrheit agierenden Bundesrates würde de facto zu der Situation führen, dass die in der Regel nur mit absoluter Mehrheit ausgestattete Regierungsseite im Parlament diesen Einspruch nicht wird überwinden können.[798] Faktisch käme der eigentlich suspensive Einspruch einem absolut wirkenden Einspruch gleich.

Diese absolute Konsequenz des Einspruchs, würde auch unter dem Aspekt der „Diskontinuität"[799] zum Tragen kommen. Folgende Konstellation ist denkbar: Legt der Bundesrat frist- und formgerecht Einspruch gegen einen Gesetzesbeschluss des Bundestages ein, müsste der Deutsche Bundestages, um den Beschluss ursprungskonform zu retten, diesen Einspruch zurückweisen. Wurde der Einspruch jedoch kurz vor Ende der laufenden Wahlperiode eingelegt, ist die Zurückweisung durch den ‚alten' beschließenden Bundestag oftmals nicht mehr möglich, da sich bereits ein ‚neuer' Bundestag konstituiert hat. Der Grundsatz der Diskontinuität verhindert dann das Zustandekommen des Gesetzes, da der ‚neue' Bundestag den Gesetzesbeschluss des ‚alten' Bundestages weder verändern noch

---

[797] Art. 77 Abs. 4 GG bestimmt inhaltliche folgendes: Ein mit absoluter Mehrheit beschlossener Einspruch des Bundesrates kann nur durch einen mit absoluter Mehrheit gefassten Beschluss des Bundestages zurückgewiesen werden. Ist der Bundesratseinspruch mit einer Mehrheit von zwei Dritteln beschlossen worden, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag der Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen, mindestens jedoch der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages.

[798] Das diese Konstellation eines mit Zweidrittelmehrheit ausgestatteten Länderblocks im Bundesrat keine bloße Theorie ist, lässt sich anhand jüngerer Ereignisse nachvollziehen. Nach der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2005 sah sich der damalige Bundeskanzler Schröder mit einer nahenden oppositionellen Zweidrittelmehrheit im Bundesrat konfrontiert (43 von 69 möglichen Stimmen im Bundesrat/ab 46 Stimmen wäre die Zweidrittelmehrheit erreicht gewesen). Wäre bei nur einer weiteren Landtagswahl eine unionsgeführte Landesregierung (entweder mit absoluter Mehrheit der CDU regierend oder eine Koalition aus CDU/FDP bildend) in den Bundesrat eingetreten, hätte die Unionsländerseite im Bundesrat über eine Zweidrittelmehrheit verfügt. Damit hätte das „Schicksal" aller Bundesgesetze von der Entscheidung der Oppositionsparteien im Bundestag abgehangen, da diese im Bundesrat dominiert hätten. Um diesem „worst case" jeder Bundesregierung entgegen zu steuern, wählte G. Schröder den Weg über die konstruierte Auflösung des Bundestages. Hiermit wollte er sich vom Wähler zumindest eine moralische Legitimation für seine Politik ausstellen lassen, die er der potentiellen Blockade im Bundesrat entgegen gehalten hätte.

[799] Zum Begriff und den Dimensionen der ‚Diskontinuität': Hömig/Stoltenberg, Probleme der sachlichen Diskontinuität, in: DÖV 1973, 689 ff; Jekewitz, Der Grundsatz der Diskontinuität in der parlamentarischen Demokratie, in: JöR 27 (1978), 75 ff; Schneider, Gesetzgebung, S. 83 ff.

bestätigen kann.[800] Faktische Folge dieses, durch die Diskontinuität aufgewerteten Einspruchs, wäre seine absolute Durchschlagskraft gegenüber dem ‚alten' parlamentarischen Gesetzesbeschluss.

Neben der suspensiven (und teilweise quasi-absoluten) Qualität des Einspruchs gegen Bundesgesetze gilt es auch die absolute Dimension der Zustimmungsverweigerung näher zu beleuchten. Die abstrakte Vetodefinition zugrunde legend, dürfte durch den Einsatz des absoluten Vetos das angegriffene Gesetz nicht in Wirksamkeit erwachsen, mithin der Gesetzesbeschluss also obsolet werden. Im Endeffekt müsste es zur vollständigen Beseitigung des Anspruchs auf Rechtswirksamkeit kommen, den ein demokratisches Gesetz durch dessen parlamentarischen Beschluss eigentlich erlangt. Gegen den exekutiven Einspruch gibt es kein Recht des Widerspruchs oder des Ausgleichs, seine Wirkungen sind unüberwindbar.

Betrachtet man die Wirkungen der Zustimmungsverweigerung seitens des Bundesrates, kommt man nicht umhin feststellen zu müssen: Ein Gesetzesbeschluss des Bundestages, welcher aufgrund verfassungsrechtlicher Bestimmung zustimmungspflichtig ist, der aber keine Zustimmung seitens des Bundesrates erfährt, ist obsolet. Der Bundesrat kann von keinem anderen Organ gezwungen werden, einem Gesetz das Zustimmungsplazet zu erteilen. Allein die Zustimmungspflichtigkeit könnte fraglich sein. Mithin ist die Wirkung für den Bundestagsbeschluss vollständig vernichtend. Die verweigerte Zustimmung hat also absolute Dimension und wäre mithin als absolutes Vetorecht[801] zu klassifizieren.

bb. Fragliche Vetoqualität

Allein die Wirkungsklassifikation der Einsprüche bzw. Zustimmungsverweigerungen als suspensiv oder absolut genügt allerdings noch nicht, um tatsächlich von einem Vetorecht sprechen zu können. Es steht zwar tatsächlich ein jeweils unterminierender oder gar vernichtender Charakter im Raum, so dass zweifelsohne jeweils fundamentale Vetoaspekte erfüllt scheinen. Dennoch wird zu prüfen sein, ob die fraglichen Einsprüche und Zustimmungsverweigerungen nicht vielmehr wesentlicher Merkmale entbehren, ohne die eine Vetocharakterisierung unmöglich ist.

Zunächst lässt sich feststellen, dass zwei Vetokriterien in jedem Fall erfüllt sind. Zum einen handelt es sich um ein Problem aus dem Bereich der Gesetzgebung, da die Angriffspunkte, die sich dem Bundesrat aus Art. 77 GG eröffnen, bei der Gesetzgebung angesiedelt sind. Dies ist nicht verwunderlich, denn die fraglichen Rechte des Bundesrates betreffen zentrale Bereiche des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene. Ebenso wie beim oben behandelten Verlangen der Beschlusswiederholung von finanzwirksamen Gesetzen durch die Bundesre-

---

800 Ebenso: Jekewitz, Der Grundsatz der Diskontinuität in der parlamentarischen Demokratie, in: JöR 27 (1978), 75 (138).

801 Für die entsprechende Klassifizierung wird an dieser Stelle die Vetoqualität fingiert.

gierung (Art. 113 Abs. 2 GG), stellt der Gesetzesbeschluss des Bundestages auch hier ein taugliches Zielobjekt der Unterminierung i.S. eines ‚entstandenen Gesetzes' dar.[802] Problematischer wird die Erfüllung der weitergehenden Vetokriterien. Sowohl die exekutive Organnatur als auch die Kriterien der externen und negativen Unterminierung stehen in Frage.

(1) Exekutive Natur des Vetoorgans

Mit Hilfe der in dieser Arbeit angestellten historischen Analyse der Vetorechte wurde herausgearbeitet, dass eine Organzuordnung der Vetorechte zur Exekutive den geschichtlichen Vorbildern als eine verbindende Gemeinsamkeit zu entnehmen ist. Wollte man die Einspruchsrechte, aber auch die Möglichkeit der Zustimmungsverweigerung des Bundesrates in dieser Tradition stehen sehen, müssten sie folglich das Kriterium der exekutivischen Natur dieses Rechts erfüllen.

Die Erfüllung dieses Charakteristikums erscheint jedoch mehr als zweifelhaft. Tendenziell ist im rechtswissenschaftlichen Schrifttum[803] davon zu lesen, dass sich der Verfassungsgeber mit seinem Entschluss zugunsten der Bundesratslösung und gegen die Senatslösung, dafür entschieden hätte, dass der Bundesrat „von Regierungsmitgliedern beherrscht" werden würde. Dem ist erst einmal vollständig beizupflichten. Der Bundesrat wird sogar nicht nur von Regierungsmitgliedern beherrscht, er konstituiert sich allein aus diesen. Fragwürdig ist es m.E. dennoch ihm allein deswegen eine exekutivische Struktur – wenn auch bei weitem nicht nur exekutivische Funktionen – zuzuschreiben. Allen voran *Roman Herzog* sieht im Bundesrat vor allem ein Exekutivorgan und begründet dies damit: *„…Er* (der Bundesrat) *ist […] in Wirklichkeit eine Kammer der Landesregierungen, und diese Tatsache hat ihm und seiner Arbeit auch von Anfang an ihren Stempel aufgedrückt. …"*[804]

Es ist allerdings schon zu fragen, inwieweit es der Konzeption des Grundgesetzes entspricht, hinter der Teilnahme des Bundesrates am Zustandekommen des Gesetzes einen dezidiert exekutiven Aspekt erkennen zu wollen. Legt man die Formulierungen des Grundgesetzes in Art. 50 GG und Art. 77, 78 GG zugrunde, dann wird deutlich, dass jeweils von dem Organ Bundesrat als solchem die Rede ist. Über dieses partizipieren die Länder u.a. an der Bundesgesetzgebung. Ordentliche Mitglieder des Bundesrates sind, wie es Art. 51 Abs. 1 S. 1 GG ausdrückt, Mitglieder der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. Allein aus dieser exekutivischen Determination der konkreten Vertreter im Bundesrat zu schlussfolgern, dieser sei gleichsam ein exekutivisches Organ, ist nicht stichhaltig.

Eine solche Sichtweise basiert m.E. auf einer zu starken Klassifikation anhand der teilnehmenden Organsubjekte. Unterzieht man das föderative Verfassungsor-

802 Vgl. Kapitel D.I.2.c.
803 Vgl. Herzog, Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat (§44), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. II, Rn 15.
804 A.a.O., Rn 15.

gan Bundesrat jedoch einer Gesamtbetrachtung und wägt alle relevanten Grundgesetzregelungen ab, dann muss man erkennen, dass die eigentlichen Mitglieder des Bundesrates nicht die einzelnen exekutiven Ländervertreter sind, sondern die Länder selbst.[805] Der Bundesrat soll als abstrakte föderale Größe die Interessen der Länder bündeln und kanalisieren. Dennoch handelt es sich bei ihm nach der Struktur des Grundgesetzes gerade nicht um eine Ländereinrichtung oder gar „Länderkammer"[806]. Vielmehr stellt der Bundesrat ein reguläres Bundesorgan dar, welches Vehikel für die Mitwirkung der Länder an der Willensbildung des Bundes ist.[807] Anhand der Organmitglieder auf die Rechtsnatur des Organs zu schlussfolgern, stellt somit einen unzulässigen Zirkelschluss dar. Strukturell ist der Bundesrat nicht als Kammer der sog. „Landesfürsten"[808] angelegt, sondern als föderales Partizipationsorgan auf unitarischer Ebene. Als folglich unitarisches Bundesorgan kann sich die Zuordnung zur Exekutive oder Legislative nur nach den konkreten Aufgaben, wie sie das Grundgesetz zuweist, bestimmen.

Im Zusammenhang mit den Vetorechten müssen für eine substantiierte Klassifikation somit die in Frage stehenden Aufgabenfelder zum maßgeblichen Entscheidungskriterium erhoben werden. Der vetorelevante Bereich betrifft dabei allein das Gesetzgebungsverfahren. Sowohl bei den Einsprüchen als auch bei den Zustimmungsverweigerungen handelt es sich um Partizipationsaspekte bezüglich des Legislativverfahrens. In gar keiner Weise finden hier exekutive Entscheidungskomponenten ihren Niederschlag. Für diesen Ansatz muss man sich gar nicht darauf zurückziehen, dass die Arbeit des Bundesrates strukturell der eines

---

805 Ebenso: Maurer, Staatsrecht I, §16, Rn 10; A.A. Herzog, Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates (§46), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. II, Rn 3.

806 A.A. Herzog, Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates (§46), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. II, Rn 1; Johne, Bundesrat und parlamentarische Demokratie, in: APuZ 2004, 10 (12).

807 Diese Auffassung bestätigend und mit durchschlagender Argumentation: v. Mutius/Pöße, Offener Verfassungsbruch im Bundesrat?, in: LKV 2002, 345 (346): *„…Nach Ansicht des BVerfG umschreibt jedoch Art. 50 GG lediglich die Funktion* des *Verfassungsorgans Bundesrat, während Art. 51 I GG eindeutig ausspreche, dass als Mitglieder allein die Vertreter der Landesregierungen anzusehen seien. Dabei wird übersehen, dass Art. 51 I 1 GG lediglich einen formellen Mitgliedschaftsbegriff verwendet, ohne zugleich eine Aussage darüber zu treffen, wer Inhaber der materiellen Mitgliedschaft ist, d.h., wer die Fähigkeit besitzt, Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Diese Aussage lässt sich ausschließlich Art. 50 I GG entnehmen. Allein die Mitwirkung bei der Gesetzgebung und der Verwaltung des Bundes ist Aufgabe des Bundesrats, und nur diese kann von seinen Mitgliedern, den Ländern, ausgeübt werden. Auch aus Art. 51 III 2 GG ergibt sich unmissverständlich, dass das Recht der Abstimmung im Bundesrat, anders als das Anwesenheitsrecht u.a., nicht den Bundesratsmitgliedern, sondern den einzelnen Ländern als solchen zusteht. Die Bundesratsmitglieder und ihre Vertreter üben es nur für ihre Länder aus. Daher geht auch Art. 53a I 3 GG von einer Mitgliedschaft der Länder im Gemeinsamen Ausschuss aus. Formulierungen in der Geschäftsordnung des Bundesrates ändern an diesem Befund nichts: Wenn in § 1 GeschOBR als Mitglieder die Vertreter der Landesregierungen angesprochen sind, so ist damit ebenfalls nur ein formeller Mitgliedschaftsbegriff gemeint. Das Geschäftsordnungsrecht verfolgt darüber hinaus mit der Regelung von Rechten und Pflichten der Regierungsvertreter eine andere Zielrichtung als das Grundgesetz und kann – abgesehen vom Rangverhältnis zwischen Grundgesetz und Geschäftsordnung und ihrer ausschließlichen Innenrechtsverbindlichkeit – insoweit als „authentische" Auslegung des Art. 50 I, 51 I GG nicht herangezogen werden.*

Die Akteure des Art. 51 I GG sind demnach in Personalunion sowohl Organwalter der Länder wie auch des Bundesrates und nehmen insofern eine doppelte Organstellung ein. Die Vermittlung der Mitgliedschaft im Bundesrat über die Landesregierungen führt zwar dazu, dass diese Mitglieder im formellen Sinne zugleich ihre eigenen und damit Länderinteressen verfolgen, letztlich nehmen sie aber allein Aufgaben eines Bundesorgans wahr. …".

808 Der viel zitierte und verwendete Begriff der „Landesfürsten" wird insbesondere vertreten von: Steffani, Die Republik der Landesfürsten, in: Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart, S. 181 ff.

Quasi-Legislativorgans[809] gleicht und als solche auch konzipiert ist. Allein schon der Teilhabeanspruch am Zustandekommen des Gesetzes macht die legislative Dimension aus. Das was der Bundesrat mit seinem Einspruch oder seiner Zustimmungsverweigerung tut, ist Gesetzgebung.[810] Gesetzgebung ist jedoch die klassische Funktion von Parlamenten.[811] Dementsprechend kann der Charakter des Bundesrates auch nicht als exekutiv, sondern muss zumindest für den vetorelevanten Bereich als legislativ erachtet werden.

Mithin fehlt es dem Bundesrat schon an dem Definitionskriterium der exekutiven Unterminierung legislativer Beschlüsse.

(2) Kriterium: Externe Unterminierung

Neben den bisherigen Erwägungen, welche den Einspruchs- und Zustimmungsverweigerungsrechten den exekutiven Charakter absprechen, erweisen sich auch die verbleibenden Vetodefinitionsmerkmale in Bezug auf die Verfahrensrechte des Bundesrates als fraglich. Ausgangspunkt der diesbezüglich genaueren Analyse soll die Klassifikation des Bundesrates im System des Gesetzgebungsverfahrens sein. Entgegen anders lautender Erwägungen im Schrifttum erweist es sich gerade für die Vetobetrachtungen als sehr hilfreich, die Rechtsnatur und Einordnung des Bundesrates im Verfassungsgefüge dezidiert heraus zu arbeiten.[812]

---

809 Vgl. Stern, Staatsrecht, Band II, §27 II 2 c, der den Bundesrat als „Legislativorgan sui generis" bezeichnet.

810 Bestätigt wird diese Sichtweise der Bundesratseinpassung in das Gesetzgebungsverfahren des Bundes durch das Bundesverfassungsgericht. Jeweils im Zusammenhang mit der Ausübung und Einhegung der Rechte des Vermittlungsausschusses stellt das BVerfG zwar die zentrale Rolle des Bundestages im Gesetzgebungsverfahren heraus, gleichsam belegt die Kompetenzverteilungsanalyse des BVerfG, mittelbar die grundsätzliche Partizipation des Bundesrates an der Bundesgesetzes. – Vgl. BVerfGE 101, 297 (306):*„…Der Vermittlungsausschuß ist kein Entscheidungsorgan, sondern gibt Empfehlungen für die Entscheidungen der* Gesetzgebungsorgane *Bundestag und* Bundesrat. *…"*

Vgl. BVerfGE 112, 118 = NJW 2005, 203 (206): *„…Der verfassungsrechtliche Auftrag des Vermittlungsausschusses liegt darin, zwischen dem Bundestag und dem* Bundesrat *einen substantiellen Ausgleich widerstreitender* Positionen im Gesetzgebungsverfahren *herbeizuführen. …"*

Vgl. aus dem Jahr 2009: BVerfG 2 BvR 758/07 v. 08. Dez. 2009 = DVBl. 2010, 308 ff: *„…Die andernfalls eintretende Verlagerung des Zentrums der politischen Entscheidung in den Ausschuss und die damit verbundene Entparlamentarisierung der Gesetzgebung wären unvereinbar mit der Kompetenzverteilung zwischen den Gesetzgebungsorganen, den Rechten der Abgeordneten, der Öffentlichkeit der parlamentarischen Debatte und der von ihr abhängigen demokratischen Kontrolle der Gesetzgebung (vgl. BVerfGE 101, 297 <306 f.>; 120, 56 <74 f.>). Die Kompetenzverteilung im Verhältnis zwischen den Gesetzgebungsorganen weist dem Deutschen Bundestag die entscheidende Funktion im Gesetzgebungsverfahren zu: Die Bundesgesetze werden nach Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG vom Bundestag beschlossen. Der* Bundesrat *ist demgegenüber auf die* Mitwirkung bei der Gesetzgebung *des Bundes beschränkt (Art. 50 GG); er kann durch einen Einspruch oder die Verweigerung einer erforderlichen Zustimmung Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen. …"*

Diese verfassungsrechtliche Einordnung des Bundesrates wird in der politischen Klasse der Republik offenkundig negiert. In der Folge führt dies zu missverständlichen Bezeichnungen der Destruktionsenergie der Bundesratsrechte. Anschaulich wird jene Fehldeutung in einem Interview der Bundeskanzlerin Angela Merkel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, wo sie dezidiert ausführt *„Der Bundesrat ist kein Parlament, sondern vertritt Länderinteressen"* – Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 25. Februar 2010 S. 3.

811 Vgl. v. Beyme, Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum; Ismayr, Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik, S. 216 ff.

812 Es ist nicht die Aufgabe dieser Arbeit zu beurteilen, inwieweit es für andere rechtswissenschaftliche Bereiche sinnstiftend sein könnte die Systemeinordnung des Bundesrates genauer vorzunehmen, als es das Schrifttum

Grundsätzlich kann der Annahme des Bundesverfassungsgerichts gefolgt werden, dass der Bundesrat wohl keine ‚Zweite Kammer' im Sinne einer vollwertigen Parlamentskammer sein kann.[813] Es bietet sich jedoch eine darüber hinausgehende Analyse an, die eine Differenzierung zwischen den Einspruchs- und Zustimmungsgesetzen erforderlich macht. Für die Einspruchsgesetze gilt, dass bei dieser vom Grundgesetz vorgesehenen Gesetzesstandardform inhaltlich keine unmittelbare Abhängigkeit des Normschicksals vom Votum des Bundesrates besteht. Die Mehrheit des Bundestages wird die Einspruchseinlegung in der Regel zurückweisen. Etwas anders könnte es sich gestalten, wenn der Bundesrat gemäß Art. 77 Abs. 2 S. 1 GG den Vermittlungsausschuss einberufen hat. Dann könnte der ursprüngliche Gesetzesinhalt im Vermittlungsverfahren verändert worden sein und der Bundestag müsste gemäß Art. 77 Abs. 2 S. 5 GG einen erneuten Beschluss hierüber fassen. *Fritz Ossenbühl* stellt bezüglich des Verfahrens bei Einspruchsgesetzen berechtigter Weise fest:

„…*Einspruchsgesetze verschaffen dem Bundesrat also ein Einwirkungsrecht auf den Gesetzesinhalt. Dieses Einwirkungsrecht ermöglicht es dem Bundesrat seine Vorstellungen im Gesetzgebungsverfahren zur Geltung zu bringen. …*"[814].

Diese Wertung zugrunde legend, erscheint es zumindest als fragwürdig in Zusammenhang mit den Einspruchsgesetzen von einem externen Recht des Bundesrates zu sprechen.

Diese Feststellung gilt umso mehr für die Zustimmungsgesetze. Verfassungsrechtlich hat der Beschluss des Bundesrates von vornherein dasselbe Gewicht wie der Gesetzesbeschluss des Bundestages.[815] Nur wenn der Bundesrat dem Gesetzesbeschluss des Bundestages sein Plazet erteilt, kann das Gesetz i.S.v. Art. 78 GG zustande kommen. Die Verfahrensrechte des Bundesrates stellen mithin also Legislativrechte aus der „Mitte des Gesetzgebungsverfahrens" dar. Mit guten Gründen könnte man daher argumentieren, dass der Bundesrat zumindest bei den Zustimmungsgesetzen, über das Vermittlungsverfahren jedoch auch bei den Einspruchsgesetzen, die Qualität einer „Zweiten (föderalen) Kammer"[816] beigemessen werden kann. Diese Annahme führt aber für die Vetoerwägungen zu dem unüberwindlichen Gegenschluss, dass wenn die Verfahrensrechte des Bundesrates die einer föderalen ‚Zweiten Kammer' sind, dann ist seine Stellung, die er über

bisher getan hat. Explizit für die Vetofragestellung gilt die Annahme von Roman Herzog bezüglich der Bedeutungslosigkeit jenes Analyseansatzes jedoch nicht. Vgl. Herzog, Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat (§44), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. II, Rn 29.

813 BVerfGE 37, 363 (380).

814 F. Ossenbühl, Verfahren der Gesetzgebung (§63), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. III, Rn 45.

815 Vgl. F. Ossenbühl, Verfahren der Gesetzgebung (§63), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. III, Rn 46.

816 Zum Themenkreis vertiefend: R.W. Schmitt, Der Bundesrat – keine zweite Kammer? Bemerkungen zum Beschluß des BVerfG vom 25.06.1974 2 BvF 2 und 3/73 (BayVBl 1974, 555), in: BayVBl. 1974, 585 ff.

Art. 77 und 78 GG einnimmt, in keinem Fall eine Externe gegenüber dem Gesetzgebungsverfahren.

(3) Negative Unterminierung von Legislativgebaren?

Über die Verneinung der Vetokomponenten ‚Exekutiv' und ‚Extern' hinaus stellt sich auch der Aspekt der negativen Unterminierung als fraglich dar. Wenn, wie hier herausgearbeitet, der Bundesrat im Vermittlungsverfahren versucht, Einfluss auf den Gesetzesinhalt zu nehmen, was ihm in der Regel zwar gegen die regierungstragenden Vermittlungsausschussmitglieder aus dem Bundestag nicht gelingt, wiederum andererseits nicht schon von vornherein ausgeschlossen ist[817] und des Weiteren beim Zustimmungsgesetz dessen Zustandekommen gar von seinem Plazet abhängt, dann erscheint die Möglichkeit einer negativen Unterminierung schon denklogisch nicht gegeben.

Allein bei den Einsprüchen, könnte von einer oberflächlichen Betrachtung aus gesehen, argumentiert werden, dass die Suspendierung negativen Charakter hätte. Immerhin wird der Gesetzesbeschluss des Bundestages unterminiert. Zumindest erreicht der Bundesrat hiermit in jedem Fall eine zeitliche Verzögerung, die sich unter den Aspekt der ‚Diskontinuität' sogar faktisch zur inhaltlichen Vernichtung des fraglichen Gesetzes ausbauen kann.

Bei näherer Betrachtung wird jedoch sehr schnell deutlich, auch bei den Einsprüchen geht es in der Regel vor allem um ein Druckmittel, mittels welchem die inhaltliche Einflussnahme im Vermittlungsausschuss flankiert wird. Die Länder sollen und wollen nicht einfach nur Bundesgesetze verhindern. Der „Vorbehalt des Gesetzes"[818] erfordert auch für die Landesbehörden, deren Regelungsmaterien sich aus den Bereichen der Bundesgesetzgebungskompetenz speisen, normative Ermächtigung. Daher ist es i.d.R im Interesse der Länder, das die entsprechenden Gesetze auch zustande kommen. Gründe hierfür können schon darin liegen, dass diese Bundesgesetze über die Qualität von Ermächtigungsgrundlagen weit hinausgehen und z.B. auch Leistungsgesetze für die eigenen „Landeskinder" darstellen könnten oder die Bereitstellung von Bundesmitteln für Projekte beinhalten, von denen auch die Länder unmittelbar oder mittelbar profitieren. Aufgrund des umfassenden „kooperativen Bundesstaates"[819] können es sich die Länder gar nicht leisten, sich auf einen rein negativen, weil verneinenden Einspruch zu verlegen. Sie müssen dieses Verfahrensrecht vielmehr nutzen, um inhaltlichen Einfluss auf die i.d.R. auch sie betreffenden bundesgesetzlichen Normen zu bekommen.

---

[817] Vgl. F. Ossenbühl, Verfahren der Gesetzgebung (§63), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. III, Rn 45.

[818] Zum Inhalt und zur Bedeutung des „Vorbehalts des Gesetzes" für den Rechtsstaat i.S.d. Grundgesetzes: F. Ossenbühl, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes (§62), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. III, S. 315 ff.

[819] Zum Begriff des „kooperativen Bundesstaates" und den diesem zugrunde liegenden Unitarisierungstendenzen i.S.v. Konrad Hesse: Herzog, Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat (§44), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. II, Rn 12/13, m.w.N. .

Dieser Aspekt der Gesetzespartizipation wohnt daher nicht nur den Zustimmungsgesetzen inne, sondern lässt sich ebenfalls für die Einspruchsgesetze nicht negieren. Auch im Bereich der Einsprüche offenbart sich die legislative Mitwirkungskomponente des föderativen Verfassungsorgans Bundesrat in ganzer Größe. Wenn jedoch Teilhabe am Gesetzgebungsprozess das erklärte Ziel des Bundesratsverfahrens ist, dann können die sich hieraus ergebenen diesbezüglichen Rechte keinen negativen Unterminierungscharakter haben, sondern stellen positive Partizipation und Mitbestimmung dar.

Im Ergebnis lässt sich also feststellen: Den suspensiven und absoluten Mitwirkungsrechten des Bundesrates kann zum einen wegen fehlender exekutiver Natur und zum anderen wegen des Charakters interner legislativer Teilnahme am Gesetzgebungsverfahren des Bundes keine Vetogüte zugesprochen werden. Hieran ändert auch der unzählige Wortgebrauch sowohl im rechtswissenschaftlichen als auch im politologischen Schrifttum nichts. Die Verfahrensrechte des Bundesrates aus Art. 77 und 78 GG entbehren der dem ius intercessionis entspringenden Vetoqualität. In der Folge ist deren Bezeichnung als Veto nicht nur missverständlich, sondern falsch.

II. Vetoansatzpunkte in den Landesverfassungen

Als eine der Besonderheiten, welche ein föderales Staatsgebilde[820] aufweist, ist der Umstand hervor zu streichen, dass sowohl dem Gesamtstaat als auch den Gliedstaaten die Staatsqualität zuzuerkennen ist. Dieser wohl schon zu den Allgemeinplätzen in der deutschen Staatsrechtswissenschaft zählende Strukturaspekt führt dazu, dass die Deutschen Länder infolge der Staatsqualität gleichsam auch die Staatsgewalt für ihr Territorium beanspruchen können.[821] Diese Staatsgewalt eröffnet dem jeweiligen Länderstaatsvolk als ‚pouvoir constituant' die Möglichkeit, sich seine Binnenordnung selbst zu geben, sich also über eine eigene Verfassung zu konstituieren. Die Landesverfassungen charakterisieren dabei das jeweilige Bundesland im Rechtsgefüge des Bundesstaates und begründen dessen verfassungsstaatliche Identität.[822]

Dennoch stellt der Verfassungsrechtler *Dieter Grimm* in desillusionierender Weise für den Status des Landesverfassungsrechts fest:

„…Das Landesverfassungsrecht steht ganz im Schatten des Grundgesetzes. Es erfährt weder besondere wissenschaftliche Aufmerksamkeit noch gerät es häufig in gerichtlich ausgetragenen Streit. Die Landesverfassungen entfalten ihre normative Kraft weitgehend unbeachtet und unspektakulär. […] Generell kann man feststellen, daß in der Nachkriegszeit das Verlangen nach einheitlichen Lebensverhältnissen in der Bundesrepublik den Wunsch nach Aufrechterhaltung regionaler und lokaler Besonderheiten überwogen hat. […] Diese Entwicklung hat zu einem kontinuierlichen Substanzverlust der Länder geführt. …"[823]

---

820 Die Struktur und staatsrechtliche Einordnung von Bund und Ländern als föderalem Staatsgebilde wird umfassend dargestellt bei: Maunz/Papier, Verfassungs- und Verfassungsprozeßrecht, in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, Rn 1-8.

821 So das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung: Vgl. BVerfGE 1, 14 (34); 13, 54 (74 ff); 34, 9 (19); 36, 342 (360 ff); 72, 330 (385 ff). Das Bundesverfassungsgericht beschäftigte sich somit seit seinem ersten Urteil mit den staatstheoretischen Grundlagen des Bundesstaates und fand folgende prägende Formel für den Bundesstaat: *„…Das Eigentümliche des Bundesstaates ist, daß der Gesamtstaat Staatsqualität und die Gliedstaaten Staatsqualität besitzen. Das heißt […]; daß sowohl der Gesamtstaat als auch die Gliedstaaten je ihre eigene, von ihnen selbst bestimmte Verfassung besitzen. …."*
Die Länder sind demnach Glieder des Bundesstaates mit eigener, wenn auch gegenständlich beschränkter, nicht vom Bund abgeleiteter, sondern vom ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht. (Vgl. BVerfGE 6, 309, (364))
Das Bundesverfassungsgericht hat an dieser Sichtweise auf das Bundesstaatsprinzip grundsätzlich festgehalten, tendenziell aber auch fortentwickelt: *„…Die gegenwärtig bestehenden Länder sind vollwertige Gliedstaaten der Bundesrepublik Deutschland. …"* (Vgl. BVerfGE 13, 54 (74 ff)).
Diese Ansicht wird durch die h.M. im Schrifttum geteilt – Vgl. statt vieler: H.-J. Vogel, Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes (§22), in: Benda/Maihofer/Vogel Handbuch des Verfassungsrechts.
Der Fragestellung der Staatsqualität, liegt die auf Georg Jellinek zurück zu führende sog. „Drei Elemente Lehre" (Staatsgebiet, Staatsgewalt und Staatsvolk) zugrunde. (Vgl. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, S. 394); Zur heutigen Sichtweise: Maurer, Staatsrecht I, §1, Rn 5-9.

822 So *R.Grawert* zum Status der nordrhein-westfälischen Landesverfassung im bundesstaatlichen Verfassungsgefüge. – Vgl. Grawert, in: Kommentar Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, S. 39.

823 Grimm, Verfassungsrecht, in: Grimm/Papier Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 2-4.

Die folgenden Vetountersuchungen werden zeigen, dass gerade die Vetorechte Aspekte des Verfassungsrechts darstellen, in welchen das deutsche föderale Strukturelement fundamental von der Bundesverfassung abweichende Regeln aufweist. Inwieweit die damit gemeinten exekutiven Einspruchsrechte der Landesregierungen im Gesetzgebungsprozess tatsächlich Vetoqualität haben, wird in den entsprechenden Untersuchungen zu erörtern sein.

1. Homogenitätserwägungen

Die Anerkennung einer originären verfassunggebenden Gewalt der Gliedstaaten bleibt insbesondere auch für den Bundesstaat nicht ohne Konsequenzen. Die Eigenstaatlichkeit der Länder führt nämlich dem Grundsatz nach dazu, dass es ihnen erlaubt ist, das gesamte staatliche Leben des jeweiligen Landes zu ordnen.[824] Dennoch existieren die Länder nicht autark, sondern sind an bestimmte Rahmenvorgaben gebunden, die sich aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG und dem dort niedergelegten sog. „Homogenitätsprinzip“[825] ergeben. Dieses wird flankiert durch die Regelung in Art. 28 Abs. 3 GG, wodurch sichergestellt wird, dass bundesverfassungsrechtliche Vorgaben im Landesverfassungsrecht Umsetzung finden.[826]

Ganz klar hervorgestrichen muss jedoch werden, dass insbesondere durch das Homogenitätsprinzip aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG die verfassungsrechtliche Wechselwirkung zwischen Bundes- und Länderebene charakterisiert wird. Die so vermeintlich autarke Verfassungsgewalt der Bundesländer ist somit nicht unbeschränkt, sondern muss sich innerhalb der Grenzen des Grundgesetzes bewegen. Wesensbildend führt das *Bundesverfassungsgericht* zum *Homogenitätsprinzip* folgendes aus:

---

[824] Vgl. J. Ipsen, Verfassungsrecht des Landes Niedersachsen, in: Brandt/Schinkel, Staats- und Verfassungsrecht für Niedersachsen, S. 73.

[825] Im Grundsatz regelt die ‚Homogenität‘ aus Art. 28 GG, dass im Bundesstaat ein Bundesrahmen existiert, der auch die politische Grundordnung der deutschen Länder prägt. Wenn sich eine Landesverfassung nicht diesem Rahmen verhält, ist sie in dem abweichenden Teil unwirksam. (So das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung: Vgl. BVerfGE 3, 58 (158); 4, 115 (140); 10, 354 (371); 11, 6 (18)).
Bedeutung und Umfang des „Homogenitätsgebots“ ausführlich dargestellt bei: Menzel, Landesverfassungsrecht, S. 240 ff; Maunz/Papier, Verfassungs- und Verfassungsprozeßrecht, in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, Rn 9-15.

[826] Zu der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts [BVerfGE 1, 208 (232 ff); 4, 375 (378); 27, 44 (55); 66, 107 (114] zu diesem Themenkreis führt J. Ipsen, Verfassungsrecht des Landes Niedersachsen, in: Brandt/Schinkel, Staats- und Verfassungsrecht für Niedersachsen, S.73/74 aus: *„…Der vielzitierte Satz des Bundesverfassungsgerichts, die Verfassung der Gliedstaaten eines Bundesstaates sei nicht in der Landesverfassungsurkunde allein enthalten, in sie wirkten vielmehr Bestimmungen der Bundesverfassung hinein, darf nicht überinterpretiert werden. Bundes und Landesverfassungen sind zwar getrennt und beruhen auf Emanzipation einer prinzipiell zu unterscheidenden verfassunggebenden Gewalt; sie sind indes nicht unverbunden und weisen insbesondere gemeinsame Grundsätze auf. Das Landesverfassungsrecht erschöpft sich deshalb nicht im Wortlaut der betreffenden Verfassungsurkunde. Verfehlt wäre demgegenüber die Annahme, Bundesrecht vermöge Landesverfassungsrecht zu ersetzen, so daß das Landesverfassungsrecht ein mixtum compositum aus Bundes- und Landesverfassungsrecht bilden würde. …“.*

„…Die Länder sind als Glieder des Bundes Staaten mit eigener – wenn auch gegenständlich beschränkter – nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht. Zu ihrem Bereich gehört die Gestaltung der verfassungsmäßigen Ordnung im Lande, solange sie sich im Rahmen des Art. 28 Abs. I GG hält. Insbesondere ist die Bestimmung der Regeln nach denen sich die Bildung der Landesverfassungsorgane, ihre Funktionen und ihre Kompetenzen bemessen, ausschließlich Sache des Landes. …“[827] *„…Nur ein Mindestmaß an Homogenität der Bundesverfassung und der Landesverfassungen ist gefordert. …“*[828]

Aus diesen Erwägungen wird deutlich, dass das Staatsrecht der Länder vorwiegend in deren Verfassungen niedergelegt ist. Jenes kann sogar Staatsstrukturprinzipien kennen, welche das Bundesverfassungsrecht nicht enthält oder diesem bekannte erweitern. Dabei dürfen aber keinesfalls die Vorgaben des Grundgesetzes unterlaufen werden, denn die Landesverfassungen sind weder darin frei, ob sie diese Prinzipien ihrer eigenen Ordnung zugrunde legen, noch welches grundsätzliche Verständnis bzw. welche Handhabung sie diesen angedeihen lassen. Das Wesen der Homogenität, welche gerade nicht auf „Uniformität“[829], sondern auf ein Mindestmaß an struktureller Übereinstimmung setzt, besteht also darin, dass der Bund und seine Glieder verfassungstechnisch zwar in „grundsätzlich getrennten Räumen“[830] existieren, diese Verfassungswelten aber wesensgemäß übereinzustimmen haben.[831]

Für die hier zu eruierende Vetodiskussion ist eine Formulierung des *Bundesverfassungsgerichts* zum Homogenitätsprinzip besonders sinnstiftend. Diese lautet:

„…Insbesondere ist die Bestimmung der Regeln nach denen sich die Bildung der Landesverfassungsorgane, ihre Funktionen und ihre Kompetenzen bemessen, ausschließlich Sache des Landes. …“[832]

Jene Grundaspekte der Homogenität, welche auch den Rahmen für die Vetorechte bilden, wurden jedoch nicht erst durch das Bundesverfassungsgericht basierend auf dem Grundgesetz herausgearbeitet, sondern diese lagen der Verfassunggebung in Bund und Ländern von Anfang an zugrunde. Exemplarisch wird dieser frühe

---

827 BVerfGE 1, 14 (34); 34, 9 (19 ff); 35, 342 (360 ff).
828 BVerfGE 36, 342 (361).
829 *„…Art. 28 GG ist jedoch keine Uniformitätsklausel…“* – Vgl. Grimm, Verfassungsrecht, in: Grimm/Papier Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 13/14. *„…Unterhalb des Ob und des grundsätzlichen Wie haben die Länder in der Konkretisierung Spielraum. …“*. Ebenso: M. Sachs, Was kann eine Landesverfassung heute leisten?, in: KritV 2/1996, S. 127/128.
830 Vgl. BVerfGE 36, 342 (357).
831 Zu den einzelnen spezifischen Ausgestaltungen des Homogenitätsprinzips in der Bundesrepublik Deutschland: Stern, Staatsrecht I, §19 III 5 (S. 548 ff). Kritisch zur Ausprägung in der Verfassungspraxis: Kersten, Homogenitätsgebot und Landesverfassungsrecht, DÖV 1993, 896 (902): *„…Die verfassungsrechtlichen Gewalten der Länder kommen aus den staatsorganisatorischen Spurrillen des Grundgesetzes kaum heraus. …“*.
832 BVerfGE 1, 14 (34).

Grundkonsens durch ein Gutachten des Verfassungsrechtlers *Ulrich Scheuner* aufgezeigt, welches er 1946 für den Zonenbereich der Britischen Besatzungszone anfertigte:

„…Die Ausgestaltung ihrer Verfassung ist grundsätzlich der freien Entscheidung der Länder überlassen. Nur darin unterliegen sie einer in jedem Bundesland selbstverständlichen Beschränkung, als die politischen Grundlinien der Verfassung in allen Ländern übereinstimmen müssen. Den Umfang dieser Übereinstimmung festzulegen, ist Sache einer Verfassung des Reiches, aber auch heute bereits kann festgestellt werden, daß alle Länder an die Beobachtung demokratischer Grundsätze für ihre Verfassung gebunden bleiben. Damit ist jedem Lande ein nach demokratischen Grundsätzen gewähltes Parlament und eine Stellung der Regierung zu diesem Parlament vorgeschrieben, die den Vorrang der politischen Auffassung der gewählten Volksvertretung sichert. … “.[833]

Bei der Analyse dieser verfassungsgerichtlichen Parameter wird deutlich, dass der Rahmen den das Homogenitätsgebot steckt, vom Grundansatz her nicht nur nicht ausschließt, sondern den Ländern durchaus die Möglichkeit eröffnet, ihren exekutiven Organen Einspruchsrechte in Form von Vetos zuzuweisen. Der Freiraum, den die Länder bei der Konzeption ihrer Organstrukturen haben, erscheint zumindest auf den ersten Blick den Weg für eine stärkere Vetoausprägung zu eröffnen, als sich diese für die Bundesebene feststellen ließ. Insbesondere könnten auch die konstitutionellen Verbindungslinien zu den konstitutionellen Vorläufern Auswirkungen auf die LandesVerfassunggebung gehabt haben. Gewollt oder ungewollt könnte somit die Verfassungstradition den exekutiven Landesregierungen eine stärkere Position beschert haben, als dies sonst in parlamentarischen Verfassungen, auch und gerade in der der Bundesebene, üblich ist.

Inwieweit der jeweilige Landesverfassungsgeber diese, in der Bundesverfassung nur rudimentär angedachten und dann auch nur unter thematischer Beschränkung oder großen Hürden exekutierbaren Vetorechte, in seine jeweilige Gliedstaatenverfassung Einlass finden ließ, wird Gegenstand der nunmehr folgenden Erörterungen sein.

2. Vetorechtinkludierende Länderverfassungen

Den konkreten Ergebnissen der Vetountersuchungen in den 16 deutschen Länderverfassungen kann vorangestellt werden, dass Vetofundstellen auf die Gesamtheit der Länder gesehen, genau wie im Grundgesetz, eher spärlich gesät sind. Es scheint so, als ob die revolutionären Kräfte am Ende des Kaiserreichs besonders gründlich dabei waren, monarchisch-konstitutionelle Traditionslinien aus den

[833] Scheuner, in: The Land of Nethersaxony – As Memorandum for the 17 th September 1946 presented to the Zonal Council of the British Zone of Occupation, S. 74/75.

Länderverfassungen zu tilgen. Ein vergleichender Blick in die Landesverfassungen zeigt, dass die Deutschen Länder, wie sie sich heute darstellen, eher in der Tradition der revolutionären, tendenziell volks- bzw. rätedemokratischen Länderverfassungen der Weimarer Republik stehen, als in der Tradition der Fürsten(teil)staaten, aus denen sich das Kaisereich zusammensetzte. Es verwundert mithin nicht, dass derartige Monarchieversatzstücke, wie sie die Vetorechte darstellen, nur vereinzelt Eingang in die Verfassunggebung der Deutschen Länder nach dem Zweiten Weltkrieg fanden.

Trotz der diesbezüglich großen Zurückhaltung, ihren Exekutiven derartig viel Macht zuzugestehen und dem starken Drang das Parlamentarische Regierungssystem oftmals besonders intensiv zugunsten des Parlaments auszuformen, sind doch drei Landesverfassungen zu finden, welche in jeweils recht unterschiedlicher Ausprägung ihren exekutiven Regierungen Einspruchsrechte zugestehen. Diese in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen eruierbaren Unterminierungsrechte sollen den letzten Aspekt aktueller Vetobestandsaufnahme darstellen.

a. Art. 42 Abs. 2 Niedersächsische Verfassung

aa. 30-tägiges Aussetzungsverlangen des Landtagsbeschlusses

Wie in allen bisher erörterten Bereichen, ist die Fragestellung nach möglichen exekutiven Vetorechten auch in Niedersachsen im Bereich der Gesetzgebung anzusiedeln. Das niedersächsische Normsetzungsverfahren ist maßgeblich in Art. 42 Niedersächsische Verfassung (NV) geregelt. In Abs. 1 dieser landesverfassungsrechtlichen Norm wird festgelegt, dass niedersächsische Landesgesetze nur durch Beschluss des Landtags oder durch Volksentscheid entstehen können.

Im „Gesetzgebungsnormalfall", also dem parlamentarischen Gesetzgebungsweg, käme es am Ende der dritten Lesung[834] zur Schlussabstimmung, mittels welcher der Niedersächsische Landtag feststellt, was Gesetz ist, und ausspricht, dass der festgestellte Text Gesetz sein soll.[835] Hiermit wäre das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren beendet und der Gesetzesbeschluss würde der Landesregierung übersandt. Der Ministerpräsident von Niedersachsen hätte dann die Pflicht, die verfassungsgemäß zustande gekommenen Gesetze binnen 30 Tagen mit den zuständigen Ministern auszufertigen und sie im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes zu verkünden (Art. 45 Abs. 1 NV).

[834] Die Niedersächsische Verfassung regelt in Art. 42 nur die Grundfragen des Gesetzgebungsverfahrens. Sie überlässt alle weitergehenden Detailregelungen des Verfahrens der Geschäftsordnungsautonomie des Landtages. Zu den nähren Details der Geschäftsordnungsfragen im Rahmen der Gesetzgebung: §§ 24 ff GO-LT–Nds. Diesbezügliche Grundzüge finden sich erläutert bei: H.-P. Schneider, Verfassungsrecht, in: Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 87/88.
Zu den Geschäftsordnungsfragen im Rahmen der Gesetzgebung: Vgl. §§ 24 ff GO-LT–Nds..

[835] So jedenfalls die diesbezügliche Begründung der Regierungsvorlage zur Verfassungsentstehung für die Vorläufige Niedersächsische Verfassung von 1951 (Vgl. Reg. Vorlage Nr. 2073).

Art. 42 NV hält jedoch in seinem Abs. 2 ein Einfallstor für die Exekutive bereit, diesen Beschlussprozess zu torpedieren. Es handelt sich hierbei um eine Einspruchsmöglichkeit, wie sie in der deutschen Verfassungslandschaft von Bund und Ländern einzigartig ist.

So heißt es in **Art. 42 Abs. 2 NV**:

„Vor dem Beschluss des Landtages kann die Landesregierung verlangen, dass die Abstimmung bis zu 30 Tagen ausgesetzt wird."

Als Substrat lässt sich dieser Landesverfassungsnorm zunächst einmal entnehmen, dass der Landesregierung vor der Schlussabstimmung im Landtag die Möglichkeit offen steht, zu verlangen, dass dieser Beschluss über einen Gesetzentwurf für 30 Tage ausgesetzt wird.

Historisch gesehen stellt diese Regelung für den geographischen Raum Niedersachsen mehr oder weniger eine grundsätzliche verfassungsrechtliche Neuerung dar. Die unmittelbaren geographischen Verfassungsvorläufer in der Weimarer Republik, der Freistaat Braunschweig und der Freistaat Oldenburg, waren unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Verfassungsentwicklung sehr rückständig und enthielten tendenziell noch nicht einmal Regelungen über das ordinäre Gesetzgebungsverfahren. Vetorechtstaugliche Einspruchsrechte, welche Vorbilder für die Verfassunggebung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hätten sein können, enthielten diese jedenfalls nicht. Hingegen die Verfassung des Freistaates Schaumburg-Lippe, aber auch die während der Weimarer Republik starke Dominanz ausübende Verfassung des Freistaates Preußen, die geographisch sogar teilweise in das Landesgebiet des heutigen Bundeslandes Niedersachsen ausuferte, boten Ansätze für einen exekutiven Einspruch im Rahmen der Gesetzgebung. Da es sich dabei jedoch jeweils um Unterminierungsansätze für bereits vom Landtag beschlossene Gesetze handelte, sollen diese beiden Verfassungsvorläufer erst bei den Vetobetrachtungen zur Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen näher beleuchtet werden. (Vgl. Kapitel D.II.2.b.)

Für Artikel 42 Abs. 2 NV kann bis hierher festgehalten werden, dass sein Aussetzungsverlangen nicht nur im heutigen Verfassungsvergleich ohne Vorbild ist, sondern auch in der Historie sich für dieses exekutive Recht kein Vergleich finden lässt, es sich mithin um ein Novum handelt.

Macht die Landesregierung von diesem Recht Gebrauch, so bestimmt § 32 Abs. 4 der Geschäftsordnung des Niedersächsischen Landtages: Erst nach Ablauf von 30 Tagen kann die Landtagsberatung zu diesem Gesetzentwurf in der dritten Lesung wieder eröffnet werden. Bis dahin ist dem niedersächsischen Landtag die inhaltliche Befassung mit dem ausgesetzten Gesetz und seinem Inhalt untersagt. Vielmehr wird die Behandlung des exekutiven Aussetzungsverlangens als solchem angestrebt. Nach Ablauf der 30 Tage währenden Unterbrechung des Gesetzgebungsverfahrens für das fragliche konkrete Normsetzungsansinnen wird das Aus-

setzungsverfahren durch einen Beschluss des Landtages beendet. Ein solcher Beschluss, der am Ende der 30tägigen Unterbrechung steht, ist von seiner Natur her zweigeteilt. Zum einen beendet er das Aussetzungsverfahren i.S.v. Art. 42 Abs. 2 NV, zum anderen entscheidet der Niedersächsische Landtag gleichsam darüber, ob er das Gesetz tatsächlich beschließen will oder nicht. In jedem der beiden möglichen Fälle, also egal, ob der Landtag dem Gesetz zustimmt oder nicht, ist das Verfahren nach Art. 42 Abs. 2 NV als beendet anzusehen. Eines erhöhten Mehrheitsquorums für die Zurückweisung des exekutiven Aussetzungsverlangens bedarf es nicht, auch nicht im Falle einer positiven Beschlussfassung.

Folgende Grundparameter bilden den verfassungsrechtlichen Rahmen, in welchem das exekutive Einspruchsrecht sein Einsatzfeld finden kann:

Die Landesregierung muss im Falle eines Einspruchsansinnens als Kollegialorgan einen förmlichen Beschluss über das mit Art. 42 Abs. 2 NV avisierte Aussetzungsverlangen fassen.[836] Das „Verlangen" beschränkt sich dabei nicht auf einen bestimmten Themenkreis an Motiven. Die Landesregierung kann ihre Bedenken somit durch beliebige rechtliche, sachliche oder politische Motive begründen.[837] Relevant daran ist also insbesondere, dass, anders als das Ausfertigungsverweigerungsrecht des Bundespräsidenten aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG bzw. die entsprechenden Rechte der Ministerpräsidenten der Länder oder die Haushaltsvetos der Bundesregierung aus Art. 113 GG, dieses Einspruchsrecht der Niedersächsischen Landesregierung thematisch frei von jedweden Beschränkungen ist.

Hat die Exekutive den Antrag nach Art 42 Abs. 2 NV gestellt, soll ein Geschäftsordnungsantrag, einfach ‚zur Tagesordnung überzugehen', unzulässig sein.[838] Diese Sichtweise wird dadurch gestützt, dass der Landtag nach seiner Geschäftsordnung (§ 32 GO-LT Nds.) verpflichtet ist, sich mit dem Antrag der Landesregierung zu befassen und nur noch dieser thematischer Beratungsgegenstand sein kann. Folglich darf das eigentliche Gesetzesvorhaben nicht mehr weiter beraten werden. Lediglich die Antragsmotive und Argumente der Landesregierung können im Plenum weitere Erörterung finden.

Aus dem Verfassungstext geht allerdings nicht eindeutig hervor, inwieweit die Landesregierung überhaupt verpflichtet ist, über das Aussetzungsverlangen hinaus hierfür eine Begründung abzugeben. Insofern bedarf eine Beantwortung der Frage nach einer etwaigen Begründungspflicht der Landesregierung eine nähere Befassung mit der ratio legis des Art. 42 Abs. 2 NV. Näherer Sinn dieses Einspruchs, welcher den Gesetzgebungsbeschluss für 30 Tage verhindert, ist grundsätzlich nicht nur die vorübergehende Verzögerung oder Verschleppung des Landtagsbe-

[836] Vgl. Neumann, Die Niedersächsische Verfassung – Handkommentar, Art. 42, Rn 12.

[837] Dies wird man wohl annehmen müssen, da der Staatsgerichtshof Bremen zu einer vergleichbaren bremischen Verfassungsnorm dies dergestalt angenommen hatte. Vgl. StGH Bremen Entscheidung v. 23.10.1954 – St 2/1954 (StGHE Bd. I 59 (62)).

[838] Vgl. Neumann, Die Niedersächsische Verfassung – Handkommentar, Art. 42, Rn 17 mit Verweis auf: Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm – Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen Art. 67, Rn 4; ebenso: Vogels, in: Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – Handkommentar, Art. 67, Rn 5.

schlusses. Vom Normsinn her geht es vielmehr darum, den Landtag zu einer Beratung und Debatte über das explizite Aussetzungsverlangen und die diesbezügliche Motivlage der Landesregierung zu zwingen. Neue, bisher nicht oder nicht hinreichend beachtete Gesichtspunkte, sollen dem Landtag ‚zwangsweise' vor Augen geführt werden können.

Wenn allerdings der Landtag verpflichtet ist, den Antrag der Landesregierung zu beraten und er in die Lage versetzt werden soll, sich von der abweichenden Auffassung der Landesregierung überzeugen zu lassen, dann muss materiell auch ein Beratungsgegenstand gegeben sein, der über den Aspekt der Antragstellung an sich hinausgeht. In der Folge ist anzunehmen, dass die Niedersächsische Landesregierung ihren Aussetzungsantrag inhaltlich begründen wird müssen. Dies stellt jedoch nicht nur allein einen Aspekt der Sinnhaftigkeit des gesamten Unterfangens dar, sondern ist m.E. auch der ‚Pflicht zur Verfassungsorgantreue'[839] zu entnehmen. Aus parlamentarischen Erwägungen heraus erscheint es schlichtweg undenkbar, dass die Landesregierung einfach die Aussetzung des Gesetzesbeschlusses verlangt, damit den Gesetzgebungsprozess diesbezüglich für 30 Tage hemmt und den Landtag dabei über ihre Motive vollständig im Dunkeln lässt. Vielmehr wird anzunehmen sein, dass sie ihre Motivlagen entsprechend offenbaren muss. Nur so kann die Legislative hierüber debattieren und sich der Auffassung der Landesregierung womöglich anschließen.

Klar ist jedenfalls, dass die Antragstellung nicht zwingend in Schriftform erfolgen wird müssen. Es reicht aus, dass ein Mitglied der Landesregierung den Antrag auf Aussetzung mündlich im Landtagsplenum stellt.[840] Diese Sichtweise wird sich wohl auch auf die notwendige Begründung ausweiten lassen, obwohl die einschlägige Kommentierung sich bisher nur mit der Form der Antragstellung an sich und weniger mit der Frage der Begründungspflichten auseinander setzte.

Schon die Formulierung von Art. 42 Abs. 2 NV lässt keinen Zweifel daran zu, dass der Landesregierung das Einspruchsrecht nur zusteht, wenn der Landtag die Beschlussinstanz des auszusetzenden Normbeschlusses[841] ist. Somit fällt die zweite Normsetzungsalternative aus Art. 42 Abs. 1 NV, der Beschluss durch Volksentscheid (Art. 49 NV), als Zielobjekt des Aussetzungsverlangens aus. Wiederum ist es für dessen Zulässigkeit irrelevant, durch welche der in Art. 42 Abs. 3 NV benannten Instanzen oder Szenarien, der avisierte Gesetzesbeschluss des Landestages eingebracht wurde. Ein Aussetzungsverlangen ist somit sowohl möglich, wenn der dem zu hemmenden Beschluss zugrunde liegende Gesetzentwurf durch den Landtag selber („aus seiner Mitte" – Vgl. Art. 42 Abs. 3 1. Alt. NV i.V.m. § 22

---

[839] Zum Problemkreis der ‚Verfassungsorgantreue': Schenke, Die Verfassungsorgantreue, Berlin 1977; Voßkuhle, Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue und die Kritik am Bundesverfassungsgericht, in: NJW 1997, 2216 ff.
[840] Neumann, Die Niedersächsische Verfassung – Handkommentar, Art. 42, Rn 14.
[841] Thematisch sind bzgl. der formellen Landesgesetze, als den Zielobjekten des exekutiven Aussetzungsverlangens, keine Grenzen gesetzt. Jedes Gesetz, welches eine durch die Gesetzgebungskompetenz des Landes gedeckte Materie enthält, kann somit Gegenstand des Aussetzungsverlangens sein. Dies gilt mangels anders lautender Verfassungsbestimmung auch für die förmlichen Haushaltsgesetze i.S.v. Art. 64 & 65 NV.

Abs. 1 GO-LT Nds.), durch die Landesregierung (Art. 42 Abs. 3 2. Alt. NV) oder durch Volksinitiative (Art. 42 Abs. 3 3. Alt. i.V.m. Art. 47 NV) bzw. ein Volksbegehren (Art. 42 Abs. 3 3. Alt. i.V.m. Art. 48 NV) initiiert wurde. Das Einspruchsrecht aus Abs. 2 des Art. 42 NV steht der Landesregierung vor dem parlamentarischen Beschluss all dieser Gesetzentwürfe ohne Unterschied zur Verfügung.

Anderes gilt für den Ermächtigungsbeschluss des Landesgesetzgebers zu Staatsverträgen. Gemäß Art. 35 Abs. 2 NV steht der Landesregierung das alleinige Initiativrecht für die Zustimmungsgesetze zu Staatsverträgen zu.[842] Darüber hinaus ist die Landesregierung auch für die Aushandlung des Vertragsinhaltes dieses Abkommens verantwortlich. Das eigentliche Zustimmungsgesetz, welches der Landtag beschließt, ist jedoch kein Gesetz im Sinne des Art. 42 Abs. 1 NV. Vielmehr enthält es nur die legislative Ermächtigung für den exekutiven Abschluss des Staatsvertrages. Nicht nur aufgrund dieser Abweichung der Natur des legislativen Beschlussobjekts vom Gesetzesbeschluss in Art. 42 Abs. 1 NV, sondern auch aufgrund des Umstandes, dass die Landesregierung trotz eines Ermächtigungsbeschlusses weiterhin autark über den Vertragsabschluss disponieren kann, entfällt die Notwendigkeit eines Aussetzungsverlangens i.S.v. Art. 42 Abs. 2 NV.

Das Recht der Landesregierung die 30-tägige Aussetzung verlangen zu können, erlischt automatisch mit vollzogenem Gesetzesbeschluss durch den Landtag. Als fraglich erscheint, ob die Landesregierung bei einer Versäumnis oder nachträglichen inhaltlichen Bedenken das Recht aus Art. 42 Abs. 2 NV fingiert bekommen könnte. Bei Zugrundelegung des Normzwecks wird deutlich, dass ein Moratorium i.S. einer Art ‚Wiedereinsetzung in den vorigen Stand'[843] für das Einspruchsrecht aus Art. 42 Abs. 2 NV denklogisch unmöglich ist, da mit dem Landtagsbeschluss das Zielobjekt obsolet wird. Überdies sind etwaige dem Institut der ‚Wiedereinsetzung in den vorigen Stand' zugrunde liegende Zielstellungen der Rechtssicherheit und des Rechtschutzes für die mit großem Rechtssachverstand ausgestatte Landesregierung nicht adaptierbar. Im Sinne der ratio legis muss also festgestellt werden, dass Art. 42 Abs. 2 NV einen quasi ‚Vorschaltrechtsbehelf' darstellt, der nach Beschluss des betreffenden Gesetzes seinen Sinn und Zweck verliert. Ein nachträglicher Einsatz ist somit ausgeschlossen.

In diesem Sinne kann als ebenso ausgeschlossen gelten, dass eine Wiederholung des Aussetzungsverlangens erneut möglich sein könnte. Haben die exekutiven Argumente nicht zu einer Änderung des Entwurfsinhaltes geführt und stellt sich die Beschlussempfehlung am Ende der dritten Lesung genauso dar wie vor der Aussetzung gemäß Art. 42 Abs. 2 NV, steht der Landesregierung keine erneute Beschlusshemmung zur Verfügung. Ein Wiederholungsversuch mittels Art. 42 Abs. 2 NV wäre nicht nur rechtsmissbräuchlich, sondern würde faktisch zu einer dauerhaften Verunmöglichung des legislativen Normsetzungsprozesses führen,

842 Vgl. Neumann, Die Niedersächsische Verfassung – Handkommentar, Art. 42, Rn 32.

843 Zu dem diesem Ansatz zugrunde liegenden verwaltungsprozessualen Institut aus § 60 VwGO, das den meisten Prozessordnungen bekannt ist (Vgl. auch § 233 ZPO): Hufen, Verwaltungsprozessrecht, §6, Rn 40 ff.

was nachweislich nicht der Sinn des Aussetzungsverlangens sein soll und überdies das Prinzip des Parlamentarismus an sich ad absurdum führen würde.

bb. Verfassungsrechtliche Einordnung

Für eine gewinnbringende Beantwortung der Fragestellung nach der Vetoqualität des Aussetzungsverlangens, lohnt ein Blick auf dessen praktische Nutzungsfrequenz und die diesbezügliche verfassungsrechtliche Einordnung.

In der Geschichte des Landes Niedersachsen lässt sich lediglich ein einziger Fall der Anwendung dieses Rechtes eruieren. Jener Einsatz lag im Jahr 1975 und wurde noch auf die entsprechende Norm in der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung (VNV) gestützt. Diese Vorgängerregelung in Art. 33 Abs. 2 VNV war jedoch mit der aktuellen Fassung in Art. 42 Abs. 2 NV wortgleich. Infolgedessen können die damaligen Bewertungen auch für die derzeitige Verfassungslage adaptiert werden.

Als besonders aufschlussreich im Sinne einer Einordnung des im Vergleich zu den sonstigen Normen der Landesverfassung „exotisch“ anmutenden Art. 42 Abs. 2 NV erweist sich die damalige parlamentarische Debatte um die Anwendung des Aussetzungsverlangens auf das ‚Haushaltsfeststellungsgesetz 1975‘[844] am 15. Mai 1975. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass es im Rahmen der Neufassung der Niedersächsischen Verfassung im Jahr 1992/93 Bestrebungen gab, das Aussetzungsverlangen aus dieser zu streichen. Jenes Ansinnen setzte sich aber nicht durch, obwohl, wie aufzuzeigen sein wird, erste Gedankenansätze hierfür schon 1975 offenbart wurden.

Im Folgenden sollen einige wenige Stichproben aus der parlamentarischen Debatte um das Aussetzungsverlangen der damaligen SPD/FDP Landesregierung, dargestellt werden. In wohl ungewollter Art und Weise präsentieren sich die dort angeführten Argumente der Fraktionsredner wie eine Bedeutungseinordnung dieses exekutiven Rechtes. Die Befassung mit den im Plenum vorgetragenen Sichtweisen erscheint deshalb besonders gewinnträchtig, da sich hier der politische Raum mit dem des Verfassungsrechts überschneidet und zur Verfassungspolitik erwächst:

(1) Der einzige Anwendungsfall des Aussetzungsverlangens

Zur Einordnung der konkreten Problemstellung:
Nach dem Ende der parlamentarischen Debatte zum Haushaltfeststellungsgesetz 1975 wurde dessen § 1 zur Abstimmung gestellt. Die Auszählung ergab eine Stimmgleichheit von Ja- und Nein-Stimmen, wodurch der § 1 als abgelehnt anzusehen war. Da dieser allerdings sämtliche Summen des Haushaltsplans für 1975 enthielt, waren alle weiteren Abstimmungen zu den Einzelhaushalten, mangels

[844] Vgl. Nds. LT-Protokoll 22. Sitzung v. 15. Mai 1975, S. 2126.

genereller Haushaltsrahmenermächtigung überflüssig. Eine abschließende Haushaltsgesetzgebung für 1975 war also unmöglich.

Ursächlich für dieses Patt war der krankheitsbedingte Ausfall eines SPD-Abgeordneten. Die SPD/FDP-Landesregierung hatte nach der Wahl 1974 nur eine Stimme Mehrheit im Dreiparteien-Landtag. Dementsprechend konnte sie gegen die Stimmen aller 77 anwesenden CDU-Abgeordneten keine Mehrheit für ihr Haushaltsgesetz aufbringen.

Die folgenden Debattenbeiträge stammen aus der Plenumsdebatte zum Antrag der Landesregierung nach Art. 33 Abs. 2 NV[845]:

Kubel, Ministerpräsident:
Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Unter Berufung auf Artikel 33 Abs. 2 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung bitte ich, die Abstimmung über das Haushaltsgesetz um 30 Tage auszusetzen.

Präsident, Müller:
[…] Der Landtag ist nach der Verfassung gehalten, sich nach diesem Wunsch des Herrn Ministerpräsidenten zu richten. […] Die Aussprache, die jetzt folgen wird – das darf ich hier sagen – soll sich nur mit der Erklärung und den politischen Folgen oder Begleiterscheinungen dieser Erklärung des Herrn Ministerpräsidenten befassen. Es sollte nicht mehr inhaltlich zum Haushaltsplanentwurf 1975 geredet werden. Dieser Haushalt ist für die nächsten 30 Tage dem Landtag aus der Diskussion entzogen. […]
[…]
Kubel, Ministerpräsident:
[…] Die Anwendung des Artikel 33 hier ist es Absatz 2 – erfolgt erstmals. Das Kabinett hat mich ermächtigt, es für diesen voraussehbaren Fall zu tun. Ich möchte aber ausdrücklich betonen: Der Grund dafür ist, daß wie nach den Einzelabstimmungen zu sehen war, das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan einen Gehalt haben würden, von dem wir meinen, daß er staatspolitisch schwer zu verantworten ist. Deshalb meinten wir, diesen Artikel anwenden zu sollen, um in der Zwischenzeit zu […] im Interesse unseres Landes liegenden Korrekturen kommen zu können.
Abg. Hasselmann (CDU):
[…] Zu den Ausführungen des Herrn Ministerpräsidenten und des Herrn Finanzministers möchte ich diesem Hohen Hause und vor der niedersächsischen Öffentlichkeit deutlich machen, daß es für uns nicht erst der Erkrankung eines Abgeordneten bedurfte, um aus unserer Sicht eine Stellungnahme zu diesem Haushalt abzugeben. Diesen Haushalt hätten wir auch ohne die Erkrankung […] abgelehnt – das muss festgestellt werden. –
und zwar aufgrund der Ablehnung unserer Anträge und – das muß deutlich sein – weil dieser Haushalt nicht u n s e r Haushalt, sondern ein anderer Haushalt ist.

[845] Aus: Nds. LT-Protokoll 22. Sitzung v. 15. Mai 1975, S. 2126 ff.

[…]
Der Haushalt, […] ist das Spiegelbild einer Regierung und nicht nur ein Rechenwerk.
Und weil er ein Spiegelbild der Regierung ist, sagen wir nein dazu! Sie brauchen doch nicht zu glauben, daß wir diejenigen sind, die Ihnen in einer solchen Situation die fehlenden Stimmen liefern wollen. […]
Die Mehrheit die Sie hier vorfinden, haben Sie gewollt. Das war nicht nötig. Eines wird ganz deutlich: Sie können nicht ständig gegen die gemäß dem Willen des Wählers mit der stärksten Fraktion in das Parlament eingezogene Partei regieren wollen. Das ist der Punkt!
Noch eines: Es gibt überhaupt keinen Zweifel, daß es für die parlamentarische Situation, die wir hier vorfinden, parlamentarische Lösungsmöglichkeiten gibt.
[…]
Ich glaube nicht, daß man aus staatspolitischer Sicht auf Art. 33 hinzuweisen braucht. Die staatspolitische Sicht haben wir auch. Sie hätten sich nur etwas anders zu verhalten brauchen. Dann hätten wir schon Ordnung. […] An diesem, Haushalt hätten wir die nicht vorhandene Mehrheit über die Sie sich Sorgen machen müssen, nicht zu strapazieren brauchen.
[…]

Abg. Hedergott (FDP):
[…]
Immer wenn es knappe Mehrheiten gibt, sind die Parlamentarier und die Fraktionen aufgerufen, darüber nachzudenken, wie man mit dieser zuzugeben schwierigen Lage annehmbar fertig werden kann.
Lassen Sie mich dazu eines sagen: Sie haben im vorigen Jahr bei den klaren Wahlaussagen von SPD und FDP, eine gemeinsame Landesregierung bilden zu wollen, mit Recht erklärt: Wir streben die absolute Mehrheit an. Das war Ihr gutes Recht. Sie haben dieses Wahlziel, die absolute Mehrheit zu erreichen, knapp verfehlt, mit einer Stimme. Hätten Sie Ihr Wahlziel erreicht und eine Stimme Mehrheit bekommen, wäre die Situation, was die Mehrheit angeht, heute glasklar dieselbe: Wir hätten zwei Oppositionsfraktionen in diesem Hause und wir hätten eine Regierung, getragen von Ihrer Partei mit einer einzigen Stimme Mehrheit. Das Problem, daß eine Regierung nur eine Stimme Mehrheit hat, kriegen wir also nicht vom Tisch.
[…]
Es ist kein nationales Unglück, wenn die Landesregierung von der Verfassung Gebrauch macht und den Artikel 33 Abs. 2 hier anwendet.

Abg. Prof. Dr. von Oertzen (SPD):
[…]
…Sie haben so argumentiert, als sei die Bildung von breiten, tragfähigen Mehrheiten in diesem Parlament, die sicherlich wünschenswert und komfortabel für alle Beteiligten sind, ein Selbstzweck. [….] Aber im Vordergrund steht doch die Frage, ob eine solche Mehrheit in der Lage ist, eine bestimmte, in sich zusammenhängende und konsistente Politik zu betreiben.
Das die Opposition die Politik der jeweiligen Regierung nicht für richtig hält, ist ihr nachzuempfinden, und es ist im übrigen ihre politische Funktion, die Alternative deutlich zu machen. […]

Aber wenn wir nun einmal auf Grund der politischen Entwicklung und der Entscheidung des Wählers vor der Alternative stehen: eine breite Mehrheit, die nicht in der Lage ist, wegen der inneren politischen Widersprüche der sie tragenden Parteien eine konsequente Regierungspolitik zu betreiben, oder eine knappe Mehrheit mit einem geschlossenen Programm, dann ist im Sinne einer funktionsfähigen Demokratie und um der klaren Alternative willen die knappe Mehrheit mit der klaren Politik vorzuziehen.
[…]
Ihre Aussage man könne nicht auf Dauer gegen die stärkste Fraktion regieren, ist entweder ein moralischer Appell – dann geht er an dem wesentlichen politischen Gehalt vorbei, daß nämlich Mehrheiten kein Selbstzweck sind, sondern dazu da sind, eine bestimmte Politik zu realisieren – oder sie ist eine empirische Aussage, dann ist sie falsch.

Abg. Brandes (CDU):
[…]
…das, was hier heute geschieht, ist in keiner Weise ein Anlaß, so zu tun, als ob dieses Parlament keine politische Einrichtung, sondern eine moralische Anstalt wäre. So wird hier aber getan.
Meine Damen und Herren, wir sind keine moralische Anstalt, sondern ein politisches Parlament. Was hier geschieht, hat der Verfassungsgesetzgeber vor vielen Jahren vorausbedacht, und davon hat die Landesregierung Gebrauch gemacht. Damit hätten wir es eigentlich bewenden sein lassen können, ohne uns Vorwürfe zu machen.
Ich bin aber dem Ministerpräsidenten außerordentlich dankbar dafür, daß er in dieser – ich möchte beinahe sagen – gänzlich schief erhitzten Atmosphäre klar zum Ausdruck gebracht hat, daß nun in der Zwischenzeit, in diesen 30 Tagen, dieses oder jenes bedacht werden soll.
[…]
…Was ist das eigentlich für ein merkwürdiger Zustand, wenn wir hier von moralischen Verpflichtungen und Unwürdigkeiten sprechen in einer Angelegenheit, die verfassungsmäßig geregelt ist, durchaus sinnvoll geregelt? Herr …, das Wort „unwürdig“, das Sie vorhin gebraucht haben, war, gelinde gesagt, unangemessen.
[…]
Wieso ist irgendein Abgeordneter dieses Hauses in der Lage oder auch nur berechtigt, einer Angelegenheit zuzustimmen, weil auf der anderen Seite jemand krank geworden ist? Das hat gar nichts mit „würdig“ oder mit „moralisch“ zu tun, sondern das hat etwas zu tun mit den Pflichten und Aufgaben einer Opposition und dem Gewissen des einzelnen Abgeordneten!
Wir können nicht, was wir heute für falsch halten, heute gutheißen, weil auf Ihrer Seite jemand krank geworden ist, was wir bedauern. Darum geht es. Das ist nicht würdig, sondern das ist die Wahrnehmung parlamentarischer Pflichten, wie sie geboten ist.

Nach 30 Tagen Aussetzung des Gesetzesbeschlusses kam es am 19. Juni 1975 zur abschließenden dritten Beratung und Schlussabstimmung zum ‚Haushaltsfeststel-

lungsgesetz 1975'[846]. Die oppositionelle CDU-Fraktion nutzte diese Gelegenheit zu einer grundsätzlichen Stellungnahme zur Verfassungsbestimmung Art. 33 Abs. 2 VNV und deren Zukunft. Diese blieb durch die Regierungsfraktionen nicht unbeantwortet:

Abg. Hasselmann (CDU):
[…]
Die parlamentarische Situation, in der Sie sich bei den letzten Landtagssitzungen befunden haben, meine Damen und Herren von der Koalition, ist nicht von uns herbeigeführt worden, sie ist auch nicht von uns zu vertreten. […] Wer glaubt, gegen die stärkste Partei in diesem Hause regieren zu können, der kann der Opposition nicht zumuten für die Situation zu sorgen, über die man selbst nicht verfügen kann.
[…]
In der letzten Landtagssitzung hat der Ministerpräsident den Artikel 33 unserer Landesverfassung in Anspruch genommen. Er wollte damit die Ablehnung des Etats verhindern. Mit der Inanspruchnahme des Artikels 33 hat Herr Kubel öffentlich deutlich gemacht, wie labil die Mehrheit ist, auf die sich seine Regierung stützen kann. In den letzten Wochen gab es Anlaß darüber nachzudenken, ob der Artikel 33 noch in die Landschaft paßt. Wenn ich die Dinge richtig sehe, Herr Kubel, ist dieser Artikel geschaffen worden, damit die Regierung ein Instrument in der Hand hat, um dem Parlament deutlich zu machen, daß Beschlüsse nicht gefaßt werden sollten, weil die Regierung z.B. die besseren Kenntnisse hat. Wenn uns die Regierung […] beispielsweise sagt, diese oder jene Geldbeträge seien nicht mehr da und könnten nicht mehr ausgegeben werden, dann dürfen wir keine Beschlüsse fassen, um diese Mittel doch auszugeben. Das ist der eigentliche Punkt, nicht der andere. Ich sage nur, daß man darüber nachdenken muß, kann und sollte, ob dieser Artikel noch in die heutige Landschaft paßt.

Zwischenruf aus der SPD-Fraktion: Wollen Sie eine Verfassungsänderung?

– Ich glaube, es gibt keine andere Möglichkeit. Soweit sind wir aber noch nicht. Ich stelle auch keinen Antrag in dieser Richtung. Zunächst muß man einmal darüber nachdenken, wofür dieser Artikel eigentlich vorgesehen war.

[…]

Abg. Hedergott (FDP):
[…]
Wenn Sie von Verfassungsartikeln sprechen, die möglicherweise daraufhin überprüft werden sollten, ob sie nicht obsolet geworden sind, ob man sie noch anwenden sollte, so gibt auch das für den vorliegenden Fall gar nichts her. Nehmen wir einmal an, die Landesregierung hätte von dem Artikel 33 bei der letzten Sitzung keinen Gebrauch gemacht; dann wäre die Situation nicht anders als beim Schulgesetz, das wir heute in zweiter und dritter Lesung verabschieden werden.

[846] Aus: Nds. LT-Protokoll 24. Sitzung v. 19. Juni 1975, S. 2301 ff.

Man hat es um 34 Tage hinausgeschoben. Man hätte auch den Haushalt ohne diese Verfassungsbestimmung um diese 34 Tage hinausschieben können. Also was soll es?

[…]

Nach der beendeten dritten Lesung und inhaltlicher Debatte erreichte die SPD/FDP-Regierung mittels ihres wieder genesenen Abgeordneten die erforderliche parlamentarische Mehrheit für ihr ‚Haushaltsfeststellungsgesetz 1975'.

Als weitergehenden verfassungspolitischen Kontext gilt es zu gewichten: Nach dem Rücktritt des Ministerpräsidenten Alfred Kubel (SPD) im Jahr 1976 schafften es die Koalitionsfraktionen aus SPD und FDP nicht, in drei Wahlgängen für das Amt des Ministerpräsidenten die erforderlichen Mehrheiten für ihre beiden Kandidaten aufzubringen. Die Folge war die Wahl von Ernst Albrecht (CDU) zum Ministerpräsidenten einer Minderheitsregierung.

(2) Analyse der Erfahrungen aus der Verfassungspraxis

Die vorangestellten Debattenbeiträge haben offenbart, dass die Anwendung des Art. 33 Abs. 2 VNV als Vorläufernorm des heutigen Art. 42 Abs. 2 NV von politischen Friktionen begleitet war. Insbesondere die politische Krisendimension des Aussetzungssetzungsverlangens scheint als ein sich wiederholendes Wesensmerkmal exekutiver Einsprüche hervorzustechen. Nicht der parlamentarische Normalfall einer stabilen Mehrheitsregierung, sondern die Minderheitssituation ist das Spielfeld, auf welchem der Ball exekutiver Unterminierung bevorzugt ‚angestoßen' wird. Der niedersächsische Anwendungsfall zeigt, dass dies nicht allein immer die Variante der längerfristigen parlamentarischen Minorität sein muss, sondern dass sich exekutive Einspruchsfälle auch in der temporären Mehrheitsunfähigkeit abspielen können. Gemein ist allen Situationen dabei, dass eine vom Parlament mehrheitlich getragene Regierung, eines Einsatzes des Aussetzungsverlangens nicht bedarf. Nur wenn sie entweder über gar keine Mehrheit verfügt oder diese kurzfristig nicht aufbieten kann, verfällt die Exekutive auf den Einsatz derartiger Rechte. Insoweit hat der Abgeordnete Hedergott (FDP) durchaus Recht, wenn er i.R.d. Plenumsdebatte die Frage stellt, was diese Möglichkeit der Exekutive eigentlich soll. Im Fall des üblichen kollusiven Zusammenwirkens der Mehrheitsfraktionen und der von ihr getragenen Regierung besteht i.d.R. kein Bedarf für ein Aussetzungsverlangen. Abgestimmt wird, wenn die Regierungsfraktionen und die Ministerien alle Fragen geklärt haben. In der Folge wird das Gesetz mit Mehrheit verabschiedet.

Wenn der Abgeordnete Hedergott (FDP) allerdings darauf verweist, dass es auch beim fraglichen Anwendungsfall des ‚Haushaltsfeststellungsgesetzes 1975' möglich gewesen wäre, einfach auf die Wiedererlangung der Beschlussmehrheit zu

warten, irrt er sich jedoch. Die Unfähigkeit der Regierungsseite mehrheitlich einen (besser: ihren) parlamentarischen Willen zu kreieren, führt zwar dazu, dass es auch keinen anderen parlamentarischen Willen gibt. Gleichsam hat also die dauerhafte oder zumindest längerfristige Nichtwiederherstellung der Mehrheitsfähigkeit die faktische Konsequenz, dass die Regierungsseite von der Kreationsmöglichkeit parlamentarischer Gesetze amputiert ist. Dies wäre in Anbetracht des Gesetzesvorbehaltes nicht nur in Haushaltsfragen, sondern für die gesamte Staatsleitung im Bundesland ein unhaltbarer Zustand, welcher der Regierungsunfähigkeit gleichkäme.

In diesem Zusammenhang steht auch die vom Abgeordneten Hasselmann (CDU) aufgeworfene Fragestellung nach der Motivation, welche der Möglichkeit des Aussetzungsverlangens zugrunde liegt. Vollkommen zu Recht fragte er danach, ob es der Landesverfassungsgeber mit dieser Regelung in der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung tatsächlich bezweckte, der amtierenden Landesregierung im Falle einer Indisponiertheit in Mehrheitsfragen ‚Luft zu verschaffen'. Betrachtet man die niedersächsischen Verfassungsmaterialien muss man wohl zu einem anderen Schluss kommen. So war es bei der Entstehung der ersten Landesverfassung nachweislich das Ziel der SPD, mit dem Aussetzungsverlangen „Dummheitsbeschlüsse" des Parlaments verhindern zu können.[847] Die Einführung des Aussetzungsverlangens ist dabei erwiesenermaßen sogar die abgeschwächte Variante zu einem echten Gesetzgebungsveto, wie es der Regierungsentwurf unter Federführung des damaligen Ministerpräsidenten Kopf (SPD) vorsah.[848] Zur diesbezüglichen Motivlage eines sich im SPD-Verfassungsentwurfs widerspiegelnden „verhaltenen Parlamentarismusverständnisses" führt *Jörg-Detlef Kühne* aus: *„…In Abweichung vom Grundgesetz zeigte sich damit, wenn auch etwas abgeschwächter (im Verhältnis zu den vorherigen Verfassungsentwürfen), der Grundton von Parlamentarismusskepsis…"*.[849]

Auch wenn diese ursprüngliche Regierungsvorlage im weiteren Verfahren[850] der Verfassunggebung zugunsten einer stärkeren Parlamentarisierung modifiziert wurde und aus dem Ansinnen eines echten suspensiven Gesetzesvetos das Aussetzungsverlangen wurde, wie es vormals Art. 33 Abs. 2 VNV und heute Art. 42 Abs. 2 NV beinhalten, bleibt wohl doch die Motivlage zurück, sog. „Dummheitsbeschlüsse" des Parlaments zumindest verzögern zu können und sie somit vorerst zu verhindern.

Primäres Ziel der den Verfassungsprozess maßgeblich determinierenden Landesregierung um Ministerpräsident Kopf war offensichtlich eine starke und einflussreiche Exekutive, die der Legislative überlegen sein sollte. Insbesondere das

[847] Vgl. Abgeordneter Böhme (SPD) in: Materialien zur Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung Bd. I, S. 401.
[848] Vgl. Nds. LT-Drs. 1. WP, Nr. 2073 v. 26. Mai 1950.
[849] Kühne, Die Entstehung des Landes Niedersachsen und seiner Verfassung, in: Brandt/Schinkel, Staats- und Verfassungsrecht für Niedersachsen, S. 58.
[850] Vgl. Kühne, Die Entstehung des Landes Niedersachsen und seiner Verfassung, in: Brandt/Schinkel, Staats- und Verfassungsrecht für Niedersachsen, S. 61.

Motiv „Dummheitsbeschlüsse“[851] verhindern zu wollen, ähnelt den Motivlagen des Art. 113 GG, wo ein unverantwortliches Haushaltsgebaren des Parlaments verhinderbar sein soll.

Betrachtet man die Debatten um den einzigen eruierbaren Anwendungsfall, fällt jedoch auf, dass es der damaligen Landesregierung gar nicht darum ging, einen „dummen/unverantwortlichen“ Landeshaushalt zu verhindern. Auch war es erkennbar nicht die Motivlage der Regierung, durch die Verzögerung dem Landtag Zeit zum Nachdenken über eine abweichende exekutive Gegenargumentation zu geben. Vielmehr übernahmen es die Regierungsfraktionen selbst, das auf „staatspolitische“ Zwänge begründete Aussetzungsverlangen zu verteidigen. Nicht die exekutive Wissensüberlegenheit sollte eine Chance erhalten, überdacht werden zu können, sondern das temporäre Absinken unter die Schwelle der absoluten Mehrheit sollte ‚vertuscht‘ werden.

Dabei kam es zum üblichen kollusiven Zusammenwirken zwischen exekutiver Regierungsseite und legislativen Regierungsfraktionen im Landesparlament. Mittels einer Art „Geschäftsordnungstrick“ sollte verhindert werden, dass der Verlust der politischen Handlungsmehrheit zu faktisch irreversiblen Konsequenzen führen würde, wie sie gerade mit der Haushaltsgesetzgebung verbunden sind. Überdies ging es der damaligen SPD/FDP-Landesregierung offensichtlich auch darum, die knapp errungene politische Mehrheit vor den Augen der Wähler nicht zu verlieren und als quasi handlungsunfähig dazustehen.

All diese eruierbaren Beweggründe haben allerdings nichts mit der sich aus der „Parlamentarismusskepsis“ speisenden Grundmotivation dieses Aussetzungsverlangens zu tun, welches nachweislich vor allem sog. „Dummheitsbeschlüsse“ verhindern können sollte. Das Recht aus Art. 33 Abs. 2 VNV/Art. 42 Abs. 2 NV wurde somit zweckentfremdet, was den politischen Aufschrei der parlamentarischen Opposition verständlich macht. Nicht der exekutive Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren wurde gesichert, sondern das originär exekutiv erdachte Recht zum Erhalt der legislativen Handlungsfähigkeit ‚missbraucht‘. Das dies insbesondere beim Haushaltsgesetz dem ‚Königsrecht‘ des Parlaments, der Fall war, desavouiert den Vorgang im besonderen Maße.

Es bedarf im Grundsatz auch keines solchen Rechtes, welches der Exekutive Gehör bei der Landesgesetzgebung verleiht. Im Fall einer parlamentarischen Mehrheitsregierung bekommt die Exekutive durch das faktische Initiativprimat[852]

---

[851] Auf diese Motivlage wird auch heute noch in der einschlägigen Kommentierung zur Landesverfassung verwiesen. – Vgl. Neumann, Die Niedersächsische Verfassung – Handkommentar, Art. 42, Rn 10.

[852] Zu dem, dem eigentlichen Initiativverfahren „vorgeschalteten“ Beginn des Gesetzgebungsverfahrens in den Ländern und dem Bund, stellt der Verfassungsrechtler *Dieter Grimm* fest: *„…Das Verfassungsrecht pflegt den Gesetzgebungsprozeß erst ab dem Stadium der förmlichen Gesetzesinitiative zu regeln. Der Initiative gehen freilich wichtige politische Etappen der Gesetzesforderung aus dem gesellschaftlichen, politischen oder administrativen Bereich, der Gesetzesausarbeitung in der Ministerialbürokratie und der Gesetzesabstimmung innerhalb der beteiligten Ressorts und des Kabinetts sowie nach außen mit den betroffenen Gruppen voraus, in denen wesentliche, oft nur schwer korrigierbare Vorentscheidungen fallen. …“.*

Allein die jeweilige Exekutive weist mit ihrer Ministerialbürokratie die notwendigen Kapazitäten auf, um diese vom Verfassungsrecht nicht förmlich geregelten, wohl aber vorausgesetzten Stadien zu organisieren. Als Folge

und den folgenden ständigen Austausch zwischen Fachausschüssen und Ministerialbürokratie genügend Einfluss auf den Gesetzesinhalt. Parlamentarische Gesetzgebungstätigkeit von Abgeordneten beschränkt sich mittlerweile mehr oder weniger auf die Zustimmung und noch nicht einmal mehr Abstimmung exekutiver Gesetzesvorlagen.[853] Dieses Vorgehen wird hier als kollusives Zusammenwirken bezeichnet. Weder die Regierungsseite noch die Mehrheitsfraktionen im Parlament würden einen Inhalt erzwingen, der nicht konsensfähig zwischen beiden ist. Selbst wenn es sich um einen sog. „Dummheitsbeschluss" handeln würde, dieser wäre der Dummheitsbeschluss der gesamten Regierungsseite, bestehend aus deren Fraktionen und der Landesregierung. Insofern ist das Aussetzungsrecht in der Mehrheitssituation eigentlich überflüssig und fand daher seinen einzigen Einsatz konsequenterweise auch nur im Rahmen des oben beschriebenen Missbrauchs.

Anderes könnte für die Konstellation der Minderheitsregierung gelten. Hier böte sich die Chance, das Einsatzfeld von Art. 42 Abs. 2 NV zu erweitern, so dass das Aussetzungsverlangen neue „Blüten treiben" könnte. Die einzige Minderheitsregierung unter Ministerpräsident Ernst Albrecht (CDU) benötigte das Aussetzungsverlangen zwar nicht. Aufgrund der recht kurzen Amtszeit dieser Minderheitsregierung vom 06. Februar 1976 bis zum 19. Januar 1977[854] lässt sich aller-

hiervon übernimmt die Regierung im politischen Prozess die *„Führungsrolle"* und wird zum *„Aktionszentrum"* im Staat. In der Konsequenz stammen daher auch im eigentlich originär parlamentarischen Bereich 70 bis 80 % aller Gesetzentwürfe von der Regierung. – Vgl. Grimm, Verfassungsrecht, in: Grimm/Papier Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 34, 40/41.

Die Dominanz der exekutiven Ministerialbürokratie wirkt besonders frappierend im Bereich der Haushaltsgesetzgebung. Als diesbezüglich besonders sinnstiftend erweisen sich in der FAZ NET v. 30. Mai 2008 („Beim Landesetat sitzt die Regierung am längeren Hebel") wiedergegebene Stellungnahmen des finanzpolitischen Sprechers der Grünen-Fraktion und der Fraktion der FDP im hessischen Landtag: *„…dass nämlich aus den eigenen Reihen der Parlamentarier ein eigener Haushaltsgesetzentwurf eingebracht wird, ist kaum realistisch. In der Theorie hat zwar der Landtag die Budget-Hoheit, tatsächlich aber kommen die Vorgaben von der Landesregierung, und die Parlamentarier machen lediglich Verbesserungsvorschläge. Einen Nachtragsetat könne eine Fraktion vorlegen, bei einem neuen Haushaltsentwurf sei das „faktisch nicht möglich", meint Kaufmann. Im Falle eines Nachtragsetats, so der Grünen-Finanzexperte, könne man sich nämlich auf Änderungen an einem bereits vorliegenden Zahlenwerk beschränken. Ein neuer Haushalt sei eine ganz andere Sache, bei der man ohne das Wissen und die Zuarbeit der Ministerien, insbesondere des Finanzministeriums, hilflos sei. Das beginne beispielsweise schon mit der Forderung, dass ein Haushalt alle Einnahmen des Landes widerspiegeln müsse. „Woher sollen wir das wissen?" Auch der haushaltspolitische Sprecher der FDP-Fraktion, Fritz Krüger, sieht keine Chance für einen Etatentwurf aus dem Parlament heraus. „Ein solcher Versuch wäre zum Scheitern verurteilt", sagt er. „Ohne ministerielle Kompetenz ist da nichts möglich." … ".*

853 Gestützt wird die These, auch durch schon oben eingeführte Analysen politischer Journalisten, die als Chronisten des Verfassungsalltags fungieren, so z.B. Georg Paul Hefty, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung-NET, v. 12. August 2009 zu finden sind: *„…Im Parteienstaat wird das Gesetzgebungsmonopol des verfassungsrechtlichen Gesetzgebers immer schwächer. Seit der Gesetzgeber nicht mehr Gegenspieler der Exekutive, sondern mehrheitlich an deren Erfolg interessiert ist, wurde der Einfluss der Regierung auf die endgültige Gesetzgebung immer größer. Gesetzentwürfe, die aus dem Parlament selbst vorgelegt werden, bilden eher die Ausnahme als die Regel – und selbst da sind viele nur mogelhaft verpackt, um möglichst schnell an das Ziel zu kommen. Dass dies in den meisten Fällen nicht nur ‚dem Staat' sondern auch den Bürgern dient, ist richtig, aber keine endgültige Rechtfertigung der Übung. … ".*

854 Nach den gescheiterten Ministerpräsidentenwahlen am 15. Januar 1976 in denen die beiden SPD-Kandidaten keine Mehrheit durch die Fraktionen von SPD und FDP erringen konnten, wurde am 06. Februar 1976 Ernst Albrecht (CDU) zum Regierungschef einer CDU-Minderheitsregierung gewählt. Er schafft es ca. ein Jahr später eine bis zur nächsten Landtagswahl 1978 haltende Mehrheitskoalition mit der FDP zu bilden.

dings nur schwerlich sagen, inwieweit der heutige Art. 42 Abs. 2 NV nicht doch ein taugliches Instrument für die Minderheitssituation darstellen könnte.

Immerhin bietet das Aussetzungsverlangen der Landesregierung die Chance öffentlichkeitswirksam vorzuführen, dass sie mit dem Gesetzgebungsgebaren des Landtags nicht übereinstimmt. Überdies ermöglicht es, den in Minderheitskonstellationen nicht übermäßig stark ausgeprägten inhaltlichen Austausch zwischen den Parlamentsausschüssen und der Ministerialbürokratie zu kompensieren. Die Landesregierung erhielte zweifelsohne die Möglichkeit, den Landtag zu zwingen sich mit ihren Fachargumenten auseinander zu setzen. Gerade die lockereren Mehrheitskonstellationen könnten auf diesem Wege, den ein oder anderen Abgeordneten zum Umdenken bewegen. Insbesondere längerfristig amtierende Minderheitsregierungen könnten somit das Prinzip der wechselnden Mehrheiten forcieren, da der Druck auf die Abgeordneten durch das öffentliche Aussetzungsverlangen zweifelsohne steigen wird.

Nachvollziehbarer Weise werden Verfassungsnormen, welche nur wenig bis gar nicht Verwendung finden und wenn, dann unter „missbräuchlichen" Begleitumständen, im Rahmen von Verfassungsrevisionen oftmals einer besonderen Prüfung unterzogen. So war es auch bei der niedersächsischen Verfassungsänderung 1992/93[855]. Erstaunlicher Weise war Art. 33 Abs. 2 VNV nicht von der Oppositionsseite zur Disposition gestellt worden, sondern von der SPD/Grünen-Landesregierung. Der von den Parlamentsfraktionen beider Regierungsparteien eingebrachte Verfassungsentwurf sah vor, den Abs. 2 des Art. 33 einfach ersatzlos zu streichen.[856]

Demgegenüber enthielt der Entwurf der größten Oppositionsfraktion CDU das klare Ansinnen, den Abs. 2 von Art. 33 auch für die neue niedersächsische Landesverfassung zu erhalten.[857] Dieses Ziel verfolgte auch die kleinere Oppositionsfraktion FDP.[858]

Aus den Beratungen des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung" ist bezüglich der thematischen Debatte um das Fortbestehen des Aussetzungsverlangens folgendes eruierbar:[859]

Tagesordnungspunkt Artikel 33 Abs. 2 im Sonderausschuss „Niedersächsische Verfassung":

„*…Artikel 33 Abs. 2 VNV, fuhr der Abg. Rabe fort, hätten die Koalitionsfraktionen nicht übernommen, und zwar aus der Überlegung heraus, daß dem Grundkonzept der Stärkung der*

---

855 Basierend auf dem Beschluss des Landtages v. 10.10.1990 über die Einsetzung eines Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung" – LT-Drs. 12/259.

856 Vgl. Nds. LT-Drs. 12/3008 v. 18.03.1992, S. 18.

857 Vgl. Nds. LT-Drs. 12/3210 v. 11.05.1992, S. 14.

858 Vgl. Nds. LT-Drs. 12/3250 – Nachweis in: ‚Gegenüberstellung der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung und der Verfassungsentwürfe der Fraktionen im Niedersächsischen Landtag' – Nds. LT-Drs. 12/3350 v. 18.06.1992, S. 93. Wobei es sich beim Entwurf der FDP um denjenigen handelte, der eine Verlagerung in den aufzuhebenden Art. 42 vorsah.

859 Aus: Materialien zur Niedersächsischen Verfassung vom 19. Mai 1993, Band I, S. 5/6.

Rechte des Parlaments folgend, auch dieses formale Recht der Landesregierung beschränkt werden sollte. Ihm sei kein Grund ersichtlich, warum die Landesregierung eine Aussetzung der Abstimmung verlangen sollte. Möglicherweise sei diese Bestimmung ein ‚alter Zopf', der nicht mehr zum Tragen komme.
Abg. Möllring war hingegen der Auffassung, daß Artikel 33 Abs. 2 des CDU-Entwurfs gerade unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Stellung des Parlaments Sinn mache. Ursprünglich seien Gesetzentwürfe vornehmlich aus der Mitte des Parlaments eingebracht worden. Mehr und mehr würden Gesetzentwürfe allerdings durch die Landesregierung eingebracht. Auch der Landesregierung müsse zugestanden werden, daß sie, wenn die einen Gesetzentwurf eingebracht habe und dieser in der Ausschußberatung ‚völlig auf den Kopf gestellt' worden sei, noch einmal 30 Tage Bedenkzeit habe.
Abg. Rabe und Abg. Frau Dr. Dückert stimmten Artikel 33 Abs. 2 des CDU-Entwurfs daraufhin zu. …"

Aus den Verfassungsmaterialien von 1992/93 wird deutlich, dass das exekutive Aussetzungsverlangen nicht wirklich streitbefangen war.[860] Die Argumente der Regierungsseite machen den Eindruck, als ob diese der Aussetzungsnorm wohl keinen Mehrwert abringen konnte und es somit für die Oppositionsseite nicht schwer war, die Koalitionsfraktionen mit mehr oder weniger substantiierten Argumenten, wie sie der Abgeordnete Möllring vortrug, zu „übertölpeln". Sollte es wirklich das einzige Pro-Argument[861] der CDU Seite gewesen sein, dass, wenn ein im parlamentarischen Verfahren inhaltlich veränderter Regierungsentwurf zu stark entstellt würde, dieser zumindest noch einmal verzögert werden könnte, dann ist diese Zielrichtung für die Mehrheitssituation zumindest praxisfern. Wie schon oben ausgeführt, wird es in der Mehrheitskonstellation niemals zu einem Parlamentsbeschluss kommen, den die Regierung nicht mitträgt.[862] Ein solcher käme der Desavouierung der eigenen Regierung durch die sie tragenden Parlamentsfraktionen gleich. Dies ist unter politischen Gesichtspunkten undenkbar und würde wohl zum sofortigen Rücktritt des Ministerpräsidenten und seiner Regierung führen. Für diese Fälle ist das Aussetzungsverlangen somit tatsächlich überflüssig.

---

860 Dieser Eindruck wird auch durch weitergehende Analysen des Verfassungsänderungsverlaufs bestätigt: *Janssen* und *Winkelmann* stellen zu diesem Phänomen fest: *„…Hielt man für die Annahme des Entwurfs eine parlamentarische Mehrheit von zwei Dritteln für erforderlich, so hatten nur gemeinsam von den beiden großen Fraktionen (gemeint SPD und CDU) getragene Änderungsvorschläge eine Realisierungschance, was häufig zwangsläufig Kompromisslösungen mit sich brachte. …"* Vgl. Janssen/Winkelmann, Die Entwicklung des niedersächsischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in den Jahren 1990-2002, in: JöR 51 (2003), S. 309.
Diese Tendenz zum Kompromisszwang zeigte sich auch bei den Beratungen über das Zweite Gesetz zur Änderung der Niedersächsischen Verfassung vom 21. November 1997: *„…Bisweilen gewinnt man bei der Lektüre der Ausschuss- und Plenarprotokolle den Eindruck, dass keine inhaltliche Debatte, sondern ein ‚Kuhhandel' […] stattfindet. …"* Vgl. A.a.O., S. 309 Fn 28.
861 So auch zu finden im Sonderband: Die Verabschiedung der Niedersächsischen Verfassung, S. 163.
862 Diese Ansicht wird auch durch die explizit für Niedersachsen gerügte „ungesunde" Nähe zwischen Exekutive und Legislative mit den entsprechenden Verflechtungen zur einer Parteienstaatsdemokratie bestätigt. – Vgl. W. Weber, Vortrag aus Anlass des Staatsaktes zum 10. Jahrestag der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung am 13. April 1961 in Hannover, in: Zur Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung, S. 33. (Anm. 3).

Es wird wohl eher wahrscheinlich sein, dass der CDU, angesichts einer stetig mit der 5%-Hürde kämpfenden FDP, als potentiellem Koalitionspartner der 90er Jahre und einem starken Gegenlager aus SPD und Grünen, die Regierungsübernahme einzig durch eine CDU-Minderheitsregierung erreichbar schien. Auch wenn im Verfassungssonderausschuss derartige Argumente nicht zu hören waren, so wird es wohl diese politische Konstellation gewesen sein, welche der Abgeordnete Möllring mit seinem praxisfernen Beispiel meinte. Ob die Koalitionsseite sich von dem Oppositionsargument tatsächlich überzeugen ließ, bzw. doch noch die Vorzüge jener die Regierung bevorzugenden Regelung erkannte, lässt sich nicht feststellen. Fakt ist jedenfalls, dass in Folge der Beschlussempfehlung[863] des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung" die exekutive Möglichkeit des Aussetzungsverlangens in Art. 42 Abs. 2 NV fortgeführt wurde und dergestalt auch in die am 01. Juni 1993 in Kraft getretene Niedersächsische Verfassung Eingang fand.

Diese scheinbar unreflektierte Fortführung eines exekutiven Einwirkungsrechtes in das Gesetzgebungsverfahren, erstaunt umso mehr, da es sich doch eigentlich um eine von den politischen Parteien geprägte Verfassunggebung gehandelt haben soll. Die Arbeit im Verfassungsausschuss war absolut determiniert durch die Landtagsparteien und wurde daher auch als Verfassunggebung durch politische Parteien" charakterisiert.[864] Von Seiten der niedersächsischen Landesregierung kam kein substantieller Beitrag.[865] Folglich hat die politische Exekutive auch nicht auf die Beibehaltung von Art. 33 Abs. 2 NV a.F. bestanden. Allein die Landtagsparteien haben sich auf dessen Fortführung geeinigt.

Des Weiteren erstaunt noch mehr, dass in beispielhafter Weise eine große konsensuale Einigkeit über die Stärkung der Oppositionsrechte bestanden haben soll.[866] Wenn also auf beiden Seiten des politischen Lagers eine so ‚lebendige Oppositionserfahrung' bestand, die diese Motivation speiste, erscheint es fraglich, warum das Recht aus Art. 42 Abs. 2 NV, welches zweifelsohne gerade nicht zu

---

863 Beschlussempfehlung des Sonderausschusses „Niedersächsische Verfassung": Landtags-Drucksache 12/4650 v. 26.02.1993, S. 16.

864 Vgl. Janssen/Winkelmann, Die Entwicklung des niedersächsischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in den Jahren 1990-2002, in: JöR 51 (2003), S. 308.

865 Vgl. Janssen, Die Infragestellung des Verfassungsstaates, in: Die Verwaltung 35 (2002), S. 117 (124, 128).

866 *„…so gingen die Beratungen im Verfassungsausschuss wie im Landtag ganz offensichtlich davon aus, dass die parlamentarische Kontrolle der Regierung primär der Opposition zukommt und deren Status besonders aus diesem Grund auch verfassungsrechtlich abgesichert werden müsse. […] … dafür ist besonders auch der Umstand wesentlich, dass die Mitglieder der SPD-Fraktion erst 1990 ihren über mehr als drei Wahlperioden währenden Oppositionsstatus beendet hatten und […] soeben Regierungsfraktion geworden waren. Es verband also alle Abgeordneten des Niedersächsischen Landtags eine lebendige gemeinsame ‚Oppositionserfahrung', die umso nachhaltiger ihr Bewusstsein bestimmte, als basierend auf den Erfahrungen des Barschel-Untersuchungsausschusses – im Nachbarland Schleswig-Holstein 1990 eine umfassende Verfassungsreform in Kraft getreten war, die sich eben auch dem Status der Opposition und dem Ausbau der parlamentarischen Kontrollrechte mit besonderer Sorgfalt widmete. …"* – Vgl. Janssen/Winkelmann, Die Entwicklung des niedersächsischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in den Jahren 1990-2002, in: JöR 51 (2003), S. 309.

einer Stärkung der parlamentarischen Minderheit geeignet ist[867], nicht gestrichen wurde. Zumal die 1992/93 ‚amtierende' CDU-Opposition als Protagonistin der Fortführung am Streichen der Norm das originärste Interesse hätte haben müssen. Rational verständlich wird die Beibehaltung des Aussetzungsverlangens nur, wenn man insbesondere die Argumente der CDU im Verfassungsausschuss dahingehend deutet, dass es weiterhin eine Instanz geben sollte, die „Dummheitsbeschlüsse" verhindern kann. Diese kuriose Aufgabe allerdings gerade der Landesregierung zu übertragen, welche im vorherrschenden Modell der Mehrheitsregierung auf das Intensivste personell und organisatorisch mit den Mehrheitsfraktionen im Parlament verwoben ist, deutet weder auf politischen Instinkt hin noch auf parlamentarisches Urvertrauen.

cc. Vetorechtsqualität

Die Einordnung des verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Bedeutungsgehaltes von Art. 42 Abs. 2 NV erlaubt nunmehr eine abschließende Einschätzung seiner Vetorechtsqualität.

Auf den ersten Blick erscheint das Aussetzungsverlangen wie ein klassisches suspensives Vetorecht daher zu kommen. Grobrastrig betrachtet, macht Art. 42 Abs. 2 NV den Eindruck, als könnte die Exekutive mittels ihres Einspruchs die Wirksamkeit eines Gesetzes sabotieren. Die Legislative wiederum verfügte über die Möglichkeit, dieses Unterminierungsansinnen zu retournieren, indem sie nach 30 Tagen das Gesetz in dem ursprünglichen Entwurfszustand beschließt und damit das Verfahren nach Art. 42 Abs. 2 NV beendet.[868] In der Folge fände das Gesetzgebungsverfahren seinen normalen und geregelten Abschluss.

Sogar der dem suspensiven Vetorecht innewohnende absolute Vernichtungsaspekt wäre eröffnet. Aufgrund der ‚sachlichen Diskontinuität' könnte das fragliche Gesetz nämlich nach dem Einspruch der Landesregierung sogar seine endgültige Erledigung finden. Dieses Szenario würde sich wie folgt abspielen: Am Ende einer Wahlperiode könnte infolge der Einspruchseinlegung der Zeitumfang der letzten Sitzung des Landtags überschritten werden. Infolge des Ablaufs der Wahlperiode wäre dem alten Landtag ein erneuter Zusammentritt zum Zwecke der Überwindung des Aussetzungsverlangens nicht mehr möglich. Infolgedessen würde der Grundsatz der Diskontinuität dazu führen, dass sich das suspensive Veto zu einem absoluten Vetorecht wandelt.[869] Das Zusammenspiel von Verzögerung und Ende der Legislaturperiode würde dazu führen, dass das Gesetz aufgrund der faktischen Realitäten scheitert. Plastisch dargestellt müsste man sagen,

---

867 Dies hat auch und gerade der einzige Anwendungsfall in Niedersachsen gezeigt: Die Vorläufernorm in Art. 33 Abs. 2 NV a.F. wurde durch die Landesregierung nur genutzt, um über eine Unpässlichkeit in Mehrheitsfragen hinwegzukommen und der Opposition einen ‚Sieg' im Haushaltsverfahren zu verwehren.
868 Vgl. Neumann, Die Niedersächsische Verfassung – Handkommentar, Art. 42, Rn 18.
869 Ebenso: Neumann, Die Niedersächsische Verfassung – Handkommentar, Art. 42, Rn 19.

die 30 Tage der Aussetzung hätten das Gesetz „verhungern" lassen. Wesentliche Rechtsfolgen von Art. 42 Abs. 2 NV ähneln also denen der Vetorechte.

Dennoch erscheinen unter der Ausleuchtung der hier vertretenen Vetorechtsdefinition einige Elemente des Aussetzungsverlangens als fraglich. Diesen Friktionen gilt es im Rahmen der Beurteilung der Vetoqualität von Art. 42 Abs. 2 NV nunmehr nachzugehen.

Nach den Veto-Vergleichsvorgaben müsste es sich bei dem Aussetzungsverlangen der Landesregierung um ein externes, exekutives Recht handeln, welches ein entstandenes Gesetz unterminiert und somit in der Lage ist, dessen Entstehung zu verhindern. Inwieweit Art. 42 Abs. 2 NV diese Grundanforderungsparameter erfüllt, erscheint tendenziell als problematisch.

Problemlos kann zunächst hervor gestrichen werden, dass ein wesentliches Kriterium der Vetoqualität in jedem Fall erfüllt ist: Die Vetoinstanz, welche in der Lage ist, ein niedersächsisches Landesgesetz zu unterminieren, bzw. dieses gänzlich zu verhindern, müsste definitionsgemäß exekutiver Natur sein. Es handelt sich bei der hierzu berechtigten niedersächsischen Landesregierung um eine Regierungsinstanz, die zweifelsohne exekutiven Charakter aufweist. Insofern ist das klassische „Exekutiv"-Merkmal der Vetorechte für das Aussetzungsverlangen als erfüllt anzusehen.

Mit der Landesregierung macht von dem Einspruchsrecht eine exekutive Staatsleitungseinheit Gebrauch, welche zudem grundsätzlich gänzlich einflusslos auf Inhalt und Beschluss des Landesgesetzes ist. Somit lässt sich auch ein weiterer Vetoaspekt bejahen: Nämlich der externe Einsatz einer außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens angesiedelten Exekutivinstanz. Die beiden klassischen Vetogrundkriterien treffen also zweifelsohne auf das Aussetzungsverlangen aus Art. 42 Abs. 2 NV zu.

Einer dezidierteren Analyse bedarf es jedoch insbesondere für eines der weiteren Definitionsmerkmale: Als fraglich erscheint nämlich, ebenso wie beim Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung bei finanzwirksamen Gesetzen und dem dortigen ersten Vorverfahren nach Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 GG, das Vetokriterium des *‚entstandenen Gesetzes'*. Die Vergleichbarkeit zwischen der ersten Verfahrensstufe von Art. 113 GG und dem Aussetzungsverlangen nach Art. 42 Abs. 2 NV ergibt sich daraus, dass zum Zeitpunkt des Einsatzes des ersten Vorverfahrens der Bundestag über das finanzwirksame Gesetz noch keinen Beschluss gefasst hätte. Dieses Stadium ist dasselbe wie beim Verlangen der 30-tägigen Aussetzung. Auch hier befindet sich das Gesetzvorhaben noch in der dritten parlamentarischen Lesung. Somit fehlt es noch an einem grundsätzlichen parlamentarischen Beschluss. Das Objekt der Unterminierung ist noch nicht entstanden. Ebenso wie für das erste Vorverfahren nach Art. 113 Abs. 1 GG bedeutet dies, dass die Landesregierung nicht ein beschlossenes Gesetz suspendiert, sondern lediglich dessen Beschluss verhindern möchte.

Ein Zweites kommt hinzu: Ebenso wie das erste Vorverfahren des Art. 113 GG entspricht das Ansinnen von Art. 42 Abs. 2 NV in seinen wesentlichen

Merkmalen weniger dem Aspekt der Zerstörung eines durch Gesetzesbeschluss manifestierten Parlamentswillens, sondern vielmehr einem anderen Institut, nämlich dem der Geschäftsordnungsrechte. Vergleichbar mit den parlamentarischen „Geschäftsordnungstricks" soll auch hier die Möglichkeit eines Fallstricks für ein politisch nicht gewolltes Gesetz offeriert werden. Mit dem Einsatz dieses Rechtes, ergeben sich wiederum die Konsequenzen von Transparenz, Debatier- und Begründungsverpflichtung. Betrachtet man den einzigen Anwendungsfall von 1975, wird deutlich, dass die damalige SPD/FDP-Landesregierung versuchte mit einem ‚Geschäftsordnungstrick', über ihren temporären Mehrheitsverlust hinwegzukommen. Dies ist genau das Unterfangen, welches die Regierungsmehrheit ansonsten bei nicht ausreichender Abgeordnetenzahl im Plenum mit der Verweisung in die Ausschüsse oder der Einberufung des Ältestenrates zu erreichen versucht. Gleichsam zielt die mit dem Aussetzungsverlangen einhergehende erneute Ausschussberatung darauf ab, neue Argumente bezüglich eines Gesetzes auf fachlicher Ebene gewichten und würdigen zu können. Dies entspricht dem hehren Ausgangsziel des Art. 33 Abs. 2 VNV, sog. „Dummheitsbeschlüsse" verhindern zu können.

Alles in allem handelt es sich also beim Aussetzungsverlangen der Landesregierung um einen Verfahrensaspekt der laufenden Gesetzgebung. Infolgedessen gilt die gleiche conclusio wie beim ersten Vorverfahren von Art. 113 GG: Der Grundcharakter des Aussetzungsverlangens sollte zu der Auffassung führen, dass das erste Vorverfahren kein suspensives Vetorecht darstellt, sondern lediglich eine dilatorische Verfahrensregelung, wie sie typischer Weise parlamentarischen Geschäftsordnungen zu eigen ist. Ein Vetorecht kann nur vorliegen, wenn das Parlament sich selbst durch seinen Beschluss gebunden hat und die Exekutive diesen Beschluss zu unterminieren oder zu sabotieren versucht. Wenn die niedersächsische Landesregierung den Landtag zwingt, 30 Tage keinen Gesetzesbeschluss zu fassen, und sich mit den exekutiven Argumenten bezüglich des gehemmten Gesetzes beschäftigen muss, dann handelt es sich lediglich um ein Verfahrensrecht wie es Geschäftsordnungen kennen und nicht um ein suspensives Vetorecht.

An dieser Feststellung ändert sich auch nichts, wenn man zugrunde legt, dass der Einbau jenes Aussetzungsverlangens auf einer fragwürdigen Parlamentarismusskepsis fußte, wie man sie nur in Weimarer Verfassungszeiten oder im Kaiserreich vermuten würde. Mit einem demokratischen Parlamentarismus hat Art. 42 Abs. 2 NV nichts zu tun. Selbst wenn das Argument des Abgeordneten Möllring greift, dass der Landtag einen in der Regel exekutiv initiierten Gesetzentwurf „entstellen" könnte. So bedarf es keines momento mori mittels welchem die Landesregierung die empfundene Sabotage wieder „ausbügeln" können sollte. Vielmehr hätte der Niedersächsische Verfassungsgeber 1993 erkennen müssen, dass die legislative ‚Verunstaltung', wie sie der Abgeordnete Möllring befürchtete, eines der originären parlamentarischen Rechte ist.

Als des Weiteren fraglich erscheint die Vetoqualität bezüglich der negativen Unterminierung des Gesetzesbeschlusses. Grundsätzlich verfehlt wäre es, das

Aussetzungsverlangen als unüberwindbaren Aspekt des Gesetzgebungsverfahrens zu verstehen und es somit zu dessen Teil zu erheben. Das fakultative Moment im exekutiven Verlangen macht deutlich, dass es ein Ausnahme- und eben kein Teilnahmerecht darstellt. Als fraglich erweist sich dennoch, inwieweit die den Vetorechten innewohnende Unterminierung stattfindet; inwieweit also durch das Aussetzungsverlangen eine Vernichtung des Zielobjekts einsetzt.

Aus der den Verfassungsmaterialien zu entnehmenden Motivlage geht hervor, dass mittels des Rechtes aus Art. 42 Abs. 2 NV „Dummheitsbeschlüsse" des Landtags verhindert werden können sollen. Betrachtet man allerdings den einzigen Anwendungsfall im Jahr 1975 und legt zudem die Grundfunktionsweise des parlamentarischen Regierungssystems zugrunde, wird deutlich, dass die Möglichkeit einen Gesetzesbeschluss für 30 Tage dem Beschluss zu entziehen eigentlich keine vernichtende Wirkung entfalten kann. Nach Ablauf der Hemmungsfrist beschließt das Parlament wie vorgesehen das Gesetz. Sicherlich kann die Exekutive versuchen argumentativ auf die Legislative einzuwirken. Dies wird insbesondere eine Minderheitsregierung sicherlich auch öffentlichkeitswirksam zu tun versuchen. Wirklich autark verhindern kann sie den Gesetzesbeschluss nach Ablauf der Karenzfrist aber nicht. Zumal ein mehrmaliger Einsatz von Art. 42 Abs. 2 NV, wie oben aufgezeigt, wider die Grundregeln des Parlamentarismus liefe.

Nur ein Fall ist denkbar, in welchem das Aussetzungsverlangen der Landesregierung tatsächlich vernichtenden Charakter entfalten könnte: Am Ende einer Wahlperiode könnte die ‚sachliche Diskontinuität'[870] dazu führen, dass es schon gar nicht mehr zum Gesetzesbeschluss kommt. Allerdings allein hieraus auf die Vetoqualität schließen zu wollen, verkennt die Natur der sachlichen Diskontinuität. Es handelt sich dabei nämlich nicht um eine Verfassungsregel im Sinne geschriebenen Verfassungsrechts. Vielmehr stellt Diskontinuität eine allen deutschen parlamentarischen Verfassungen hinzugedachte Parlamentsregel dar, welche teilweise, wie in § 125 GOBT[871], in die Geschäftsordnung aufgenommen wurde[872]. Die neue parlamentarische Mehrheit soll sich nicht mehr mit den liegen gebliebenen Gesetzentwürfen der vorausgegangen Legislaturperiode befassen müssen. Hat die vorherige Legislative aus zeitlichen oder sonstigen Gründen nicht die Kraft gefunden, einen Entwurf zum Gesetz werden zu lassen, muss sich das neue Parlament damit nicht mehr beschäftigen. Die faktische Vernichtungsfolge jenes Verfassungsgewohnheitsrechts kann zwar zur Uminterpretation eines suspensiven Vetos in ein absolutes führen, jedoch nicht als einziger substantieller Grund für eine Vetoexistenz angeführt werden.

---

870 Zum Inhalt der ‚sachlichen Diskontinuität' – Vgl. s.o. Hömig/Stoltenberg, Probleme der sachlichen Diskontinuität, in: DÖV 1973, 689 ff; Jekewitz, Der Grundsatz der Diskontinuität in der parlamentarischen Demokratie, in: JöR 27 (1978), 75 ff; Schneider, Gesetzgebung, S. 83 ff.

871 §125 GOBT - Unerledigte Gegenstände: „Am Ende der Wahlperiode des Bundestages gelten alle Vorlagen als erledigt. Dies gilt nicht für Petitionen und für Vorlagen, die keiner Beschlußfassung bedürfen.".

872 So auch in Niedersachsen, wo § 21 S. 1 GO-LT Nds. folgendes bestimmt: „Sind Vorlagen am Ende der Wahlperiode nicht abschließend behandelt, so gelten sie als erledigt. […].

Diese zuvor stehend näher betrachteten fraglichen Vetogesichtspunkte gewichtend, muss man zu der Schlussfolgerung kommen: Das Recht aus Art. 42 Abs. 2 NV stellt lediglich ein Hemmungsrecht mit dilatorischer Wirkung dar. Das einzige zu was es zwingen kann, ist eine Anhörung und Befassung der Legislative mit den exekutiven Gegenargumenten. Die faktische Folge des „Verdorrens" aufgrund der sachlichen Diskontinuität macht aus diesem Grundcharakter noch kein gesetzesvernichtendes Vetorecht. Einem solchen würde als Zielobjekt zudem ohnehin das Qualifikationsmerkmal des ‚entstandenen Gesetzes' fehlen. Mithin handelt es sich bei Art. 42 Abs. 2 NV nicht um ein Vetorecht.

b. Art. 67 Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen

aa. Gegenvorstellungskompetenz der Landesregierung

Ebenso wie bei den Betrachtungen zu vermeintlichen Vetokonstellationen in Niedersachsen, zielt die diesbezügliche Befassung für das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) gleichermaßen auf den Verfahrensbereich bei der Landesgesetzgebung. Dieser ist in der nordrhein-westfälischen Landesverfassung in den Artikeln 65 bis 71 normiert.[873]

Wie im parlamentarischen Verfassungswesen üblich, startet die Normsetzung auch in NRW mit der Gesetzesinitiative (Art. 65 LV NRW). Diese kann sowohl von der Landesregierung als auch von den Landtagsabgeordneten selbst ausgehen („Mitte des Landtags"). Gemäß Art. 66 S. 1 LV NRW liegt der Gesetzesbeschluss allein beim Landtag. In der Konsequenz ist der Landtag von der Grundkonzeption der Landesverfassung her der autonome Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen. Selbst in den üblichen Fällen der Gesetzesinitiative seitens der Landesregierung[874] bedarf es bei der Gesetzesentstehung einer parlamentarischen Mehrheit, welche sich für das Gesetz ausspricht und dies mittels Landtagsbeschluss zum Ausdruck bringt. Die Einzelheiten des Normsetzungsverfahrens sind, wie in der parlamentarischen Demokratie üblich, auch in NRW in der Geschäftsordnung des Landtags geregelt.[875]

---

873 Über diese rudimentären Einführungen zum Gesetzgebungsverfahren des Landes Nordrhein-Westfalen, wie sie zur Problemeinkreisung hier ausreichend sind, hinaus, bietet *Thomas Mann* einen diesbezüglich umfassenden Überblick zum materiellen Gehalt und geschichtlichen Kontext des nordrhein-westfälischen Normsetzungsverfahrens. Vgl. Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 65 ff.

874 Explizit weist *Dieter Grimm* der Landesregierung von NRW eine „Führungsrolle im politischen Prozess" des Landes zu und verweist dabei insbesondere darauf, dass ca. drei Viertel aller Gesetzesvorschläge exekutiv determiniert sind. – Vgl. Grimm, Verfassungsrecht, in: Grimm/Papier Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 41.

875 Vgl. §§ 64-84 GOLT NRW: Die der Beschlussfassung vorgelagerte parlamentarische Willensbildung findet regelmäßig in zwei Lesungen statt. Am Ende der Beratungen erfolgt die Verweisung in die zuständigen Fachausschüsse, welche dann eine Beschlussempfehlung für das Landtagsplenum aussprechen. Am Ende der zweiten Lesung steht die Plenumsabstimmung über den Gesetzentwurf. Regulär sind nur zwei Lesungen vorgesehen, es

Legt man diese grundsätzlichen Erwägungen des Gesetzgebungsverfahrens in Nordrhein-Westfalen zugrunde, ergeben sich keine wesentlichen Unterschiede zu den sonstigen Ländern oder der Normsetzung auf Bundesebene. Mit ihrer Regelung in Art. 67 weist die Landesverfassung allerdings eine Norm auf, welche den meisten übrigen deutschen Staatsgrundgesetzen prinzipiell fremd ist und deren Eigenarten eine nähere Betrachtung ob ihrer Vetoqualitäten notwendig machen.

So heißt es in **Art. 67 LV NRW**:

„Gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz kann die Landesregierung innerhalb von zwei Wochen Bedenken erheben. Der Landtag entscheidet sodann, ob er den Bedenken Rechnung tragen will."

Als Grundaussage kann aus Art. 67 LV NRW zunächst eruiert werden, dass seinem Wortlaut nach der Landesregierung vorderhand das Recht verliehen wird, gegen ein vom Landtag verabschiedetes Gesetz Bedenken zu erheben. Im ursprünglichen nordrhein-westfälischen Verfassungsentwurf sollte dieses Recht dem dort vorgesehenen Staatsrat eingeräumt werden. Im Rahmen der Verfassungsberatungen wurde aber die Idee eines eigenen Staatsrates verworfen. Das Ansinnen, einer exekutiven Instanz ein Einspruchsrecht gegen Legislativbeschlüsse zu verleihen, blieb offensichtlich dennoch bestehen. Infolgedessen wurde die dem Staatsrat zugedachte Einspruchskompetenz bei der Landesregierung angesiedelt.[876]

Primäre Zielstellung des exekutiven Rechtes aus Art. 67 LV NRW soll es sein, der Landesregierung die Möglichkeit einzuräumen, nach Gesetzesbeschluss eine erneute Beratung im Landtag anregen zu können und diesen somit zu einer nochmaligen sachlichen Überprüfung seines getätigten Gesetzesbeschlusses zu veranlassen.[877] Dieses Ansinnen wird dadurch erreicht, dass im Falle der Anwendung von Art. 67 LV NRW gemäß § 74 GOLT NRW[878] eine zusätzliche, quasi ‚nachgeschaltete', dritte oder vierte Lesung im Plenum des Landtages anberaumt wird. Im Anschluss an diese erneute inhaltliche Befassung mit dem Gesetzesin-

kann jedoch eine dritte Lesung beantragt werden (§ 73 GOLT NRW). Ansonsten werden nur das Haushaltsgesetz, Finanzausgleichsgesetze und Verfassungsänderungen in drei Lesungen beschlossen.

876 Zur Entstehungsgeschichte des Art. 67 LV NRW und dem ursprünglichen Scheitern der Staatsratsinitiative: Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn 1 & 2. Zum diesbezüglichen historischen und politischen Hintergrund: Grimm, Verfassungsrecht, in: Grimm/Papier Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, S. 8- 10. Nähere ausführliche Erwägungen zu den verschiedenen Phasen der Entstehung der nordrhein-westfälischen Landesverfassung finden sich in großer Ausführlichkeit bei: Dästner, Nordrhein-Westfalens Verfassung: Entstehung–Profil–Entwicklung, in: Konflikt und Konsens – 50 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, S. 11-56; ebenso, mit detailreicher Darstellung der Verfassungsprotagonisten und derer Entwürfe: W. Kringe, Machtfragen, Die Entstehung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen 1946-1950.

877 Vgl. Dästner, in: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen-Kommentar, Art. 67; Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn 2.

878 § 74 GOLT NRW (Stand: 15.03.2006): „(1) Eine weitere Lesung ist erforderlich, wenn die Landesregierung gemäß Artikel 67 der Landesverfassung gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz Bedenken erhoben hat. (2) Der Landtag kann eine zusätzliche Ausschussberatung beschließen. Die Überweisung an den zuständigen Ausschuss kann auch ohne Beschluss des Landtags durch die Präsidentin bzw. den Präsidenten erfolgen."

halt, die sogar von einer Ausschussbefassung flankiert sein kann, muss der Landtag entscheiden, inwieweit er den Bedenken der Landesregierung folgen und das Gesetz nunmehr in veränderter Form beschließen will.[879]

Der Landesregierung werden für den Inhalt der erhobenen Bedenken faktisch keine Grenzen gesetzt. Diese können sowohl politischen Zweckmäßigkeitserwägungen[880] folgen als auch Zweifel an der formellen oder materiellen Rechtmäßigkeit[881] des Gesetzes zum Ausdruck bringen. Ebenso wie die Motivlage für die Initiative eines Gesetzes von ‚profanen' politischen Gründen getragen sein kann, ist der Landesregierung über die verfassungsrechtliche Prüfung hinaus somit auch ermöglicht, rein politische Bedenken in den Landtag zu tragen. Hierin unterscheidet sich Art. 67 LV NRW wesentlich von den vermeintlichen Vetorechten im Zusammenhang mit der Ausfertigung und Verkündung, die den Interzedenten allein auf verfassungsrechtliche Argumente verweisen.

Wesentlich unproblematischer als bei Niedersachsens Art. 42 Abs. 2 NV stellt sich die Fragestellung nach einer Begründungspflicht seitens der Landesregierung dar. Um ein Vielfaches deutlicher als beim niedersächsischen Aussetzungsverlangen wird offenkundig, dass eine Anwendung des Einspruchs aus Art. 67 LV NRW, ohne entsprechende Begründung, sinnlos und zweifelsohne rechtsmissbräuchlich wäre. Der Staatsrechtler *Thomas Mann* führt daher bezüglich einer Begründungsverpflichtung seitens der nordrhein-westfälischen Landesregierung bei der Anwendung von Art. 67 LV NRW vollkommen zu Recht aus:

„…Andererseits ist die Wendung, die Landesregierung könne ‚Bedenken erheben' bereits mit einer stärker argumentativ besetzten Konnotation verbunden, als es die denkbare Alternativformulierung, sie könne ‚Einspruch erheben', auszudrücken vermag. Dem entspricht, daß auch die in Art. 67 S. 2 vorgesehene Entscheidung des Landtags, ob er den geäußerten Bedenken Rechnung tragen will, nur dann sachgerecht erfolgen kann, wenn ihm die das Bedenken tragenden Gründe bekannt sind. …“.[882]

Insbesondere zum Zwecke der Einhaltung der Zwei-Wochen-Frist wird für die Begründung der Bedenken Schriftlichkeit verlangt.[883] Nur in Ausnahmefällen,

---

879 Der Landtag entscheidet dabei mit der auch sonst vorgeschriebenen Mehrheit und in dem durch die GOLT NRW vorgeschriebenen Verfahren, inwieweit er den exekutiven Bedenken Rechnung tragen will. D.h. für reguläre Landesgesetze ist gemäß Art. 44 Abs. 2 LV NRW die Beschlussmehrheit erforderlich, für verfassungsändernde Gesetze gemäß Art. 69 Abs. 2 LV NRW eine Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Landtags.

880 Vgl. Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm Kommentar Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn. 3.

881 Zur Fragestellung, inwieweit der Landesregierung i.R. ihrer Verpflichtung zu Ausfertigung und Verkündung nach Art. 71 Abs. 1 LV NRW auch ein formelles und materielles Prüfrecht zusteht: Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 71, Rn 17 ff. Insbesondere das strittige materielle Prüfungsrecht wird dabei unter Heranziehung von Art. 67 LV NRW begründet (Rn 19).

882 Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn 9.

883 So kann man die Ausführungen von Dästner, in: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen-Kommentar, Art. 67 im Umkehrschluss interpretieren, wenn er nur in Eilfällen die Mündlichkeit der Erklärung

insb. der Eilbedürftigkeit, soll eine mündliche Darlegung der Bedenken in Ausübung des Rederechts der Landesregierung im Landtagsplenum erlaubt sein.[884] Es wird zu fordern sein, dass im Falle der Mündlichkeit das begründende Mitglied der Landesregierung, die Bedenken, welche das Kollegialorgan Landesregierung zur Einlegung des Einspruchs bewegen, besonders substantiiert vorträgt. Im Ergebnis sollte dieser mündlichen Darlegung, fixiert im Landtagsprotokoll, der gleiche Informationsgehalt entnehmbar sein, wie einer schriftlich beim Landtagspräsidenten eingereichten Begründung seitens der Landesregierung.

Aus den bisherigen Erwägungen und dem Normzusammenhang von Art. 67 LV NRW wird deutlich, dass Gegenstand der Erhebung von Bedenken nur ein förmliches Parlamentsgesetz sein kann.[885] Dieses förmliche Gesetz muss das Entwurfsstadium verlassen haben und sich als vom Landtag beschlossenes Gesetz darstellen. Letztere Erwägung schließt aus, dass die Bedenken einem nach Art. 68 Abs. 2 LV NRW per Volksentscheid beschlossenen Gesetz entgegen gehalten werden dürften.[886]

Das Recht aus Art. 67 LV NRW steht der Landesregierung zwar nur innerhalb der zweiwöchigen Frist nach dem Gesetzesbeschluss i.S.v. Art. 66 S. 1 LV NRW zur Verfügung, in diesem Rahmen jedoch unbedingt und uneingeschränkt. Keine Instanz kann ihr dieses Recht streitig machen. Die Landesregierung kann sich das Zurückweisungsrecht lediglich durch ihr eigenes Verhalten nehmen. Der dabei einzige denkbare Fall läge dann vor, wenn die Landesregierung das beschlossene Gesetz zunächst i.S.v. Art. 71 Abs. 1 LV NRW ausfertigt und verkündet, um dann unter Wahrung der Frist dennoch Bedenken nach Art. 67 LV NRW zu erheben. Bei einer derartigen chronologischen Vorgehensweise muss das Recht zur Erhebung von Bedenken i.S.v. Art. 67 LV NRW als verwirkt angesehen werden. Ein solches Verhalten wäre nicht nur widersprüchlich und somit dem Gedanken des

zugesteht. Ebenso: Vogels, in: Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – Handkommentar, Art. 67, Rn 3.

884 Vgl. Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm Kommentar Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn. 4.

885 Dies hat insbesondere insoweit Bedeutung, dass z.B. Staatsverträge i.S.v. Art. 66 S. 2 LV NRW nicht Gegenstand von Bedenken der Landesregierung sein könnten. Vgl. Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn 6; Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm Kommentar Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn. 2. Grund hierfür: Die Zustimmung des Landtags zu Staatsverträgen bedarf nicht der Form des Gesetzesbeschlusses, ausreichend ist ein mit einfacher Mehrheit gefasster schlichter Zustimmungsbeschluss, wie ihn § 68 Abs. 1 i.V.m. § 71 GOLT NRW am Ende der zweiten Lesung vorsieht. – Vgl. Dästner, in: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen-Kommentar, Art. 66, Rn 4.

886 Ebenso: Kleinrahm, Landesverfassung, in: Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 76.

„venire contra factum proprium“[887] zu zuwiderlaufend, sondern würde auch die ‚Pflicht zur Verfassungsorgantreue‘[888] verletzen.

Grundsätzlich ist Art. 67 S. 2 LV NRW zu entnehmen, dass der Landtag darüber entscheidet, ob er den Bedenken Rechnung tragen will. Hieraus ist zu schließen, dass eine Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit (Art. 44 Abs. 2 LV NRW) genügt, um die Bedenken der Landesregierung zu überwinden. Mit Rücksicht auf den Ausnahmecharakter der Norm soll die Befassung des Landtags auf die von der Landesregierung monierten Punkte beschränkt sein.[889] Entscheidet der Landtag mit dem erforderlichen Beschlussquorum, dass er die Bedenken gegen das ganze Gesetz oder Teile dessen für unbegründet hält, weist er diese zurück.

Als bisher nicht genügend gewürdigt ist jedoch folgende Konstellation anzusehen: Denkbar ist nicht nur, dass infolge des exekutiven Einspruchs nach Art. 67 LV NRW Gesetzesteile durch den Landtag inhaltlich modifiziert werden, sondern denkbar ist auch, dass einzelne Fragmente des Gesetzes gänzlich herausgestrichen werden könnten. Erhebt eine Landesregierung nur gegen Teile eines Gesetzes Einspruch, und kann der Landtag diese Bedenken nicht zurückweisen, sind nur diese Teile als nicht beschlossen anzusehen. Die übrigen Gesetzesaspekte gelten fort, da der Landtag an diese gebunden ist.

Insofern beim erfolgreichen Durchsetzen der exekutiven Bedenken also nur eine ‚Gesetzesruine‘ übrig bliebe, erscheint fraglich, inwieweit es zu verantworten ist, dass dieser legislative Überrest ausgefertigt und verkündet wird. Weder die Landesverfassung noch die Geschäftsordnung des Landtages regeln diesen Fall. Aus staatspolitischer Sicht erscheint es m.E. nicht vertretbar, dass die Landesregierung dieser ‚Gesetzesruine‘ zur Rechtswirksamkeit und in der Folge über den Vorrang des Gesetzes mittelbar zur Anwendungspflicht verhilft. Wegen der absehbaren Verfassungswidrigkeit des Gesetzes, aufgrund von dessen fehlender Klarheit und Bestimmtheit, müsste die Landesregierung im Rahmen ihrer Prüfungskompetenz von der Pflicht zur Ausfertigung und Verkündung entbunden sein. Dieser Ansatz sollte schon allein deshalb Geltung finden, da es der Landesregierung nicht zugemutet werden kann, das Land sehenden Auges in die Staatshaftung für die Folgen dieser ‚Gesetzesruine‘ steuern zu lassen. [890]

---

[887] So in überzeugender Weise: Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn 5. Im Ergebnis ebenso, aber unter Verweis auf die Stellung und den Wortlaut von Art. 67 LV NRW – Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm Kommentar Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn. 2.

[888] Zum Problemkreis der ‚Verfassungsorgantreue‘: Schenke, Die Verfassungsorgantreue, Berlin 1977; Voßkuhle, Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue und die Kritik am Bundesverfassungsgericht, in: NJW 1997, 2216 ff. Es handelt sich insofern also um dieselben Erwägungen wie bei Art. 42 Abs. 2 NV.

[889] Vgl. Dästner, in: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen-Kommentar, Art. 67.

[890] Zweifelsohne könnte der Landtag die ‚Gesetzesruine‘ auch selber beseitigen. Der Verantwortungshorizont des nordrhein-westfälischen Parlaments könnte dahingehend ausgelegt werden, dass es sich automatisch verpflichtet sehen müsste, durch ein eigenes Aufhebungsgesetz das ‚Fragmentgesetz‘ zurück zu nehmen, um damit Schaden abzuwenden.

Fraglich ist nur, ob der Landtag dies auch immer tun würde. Zum einen könnte die durch Art. 67 LV NRW erzeugte Inkonsistenz des Gesetzes im Rahmen der Aufregung um den Einspruch übersehen werden, zum

Trotz der ‚Exotik', welche Art. 67 LV NRW im Vergleich mit anderen heutigen deutschen Verfassungen in den Ländern und dem Grundgesetz aufweist, wird bei näherer rechtsgeschichtlicher Einordnung deutlich, dass es sich hierbei nicht um eine Neukreation handelt, sondern das deutsche Verfassungsvorläufer als Vorbilder gedient haben könnten. Aus historisch nachvollziehbaren Gründen sind dies jedoch keine unmittelbaren geographischen Vorgänger. Sowohl die nach dem Ersten Weltkrieg erfolgte alliierte Okkupation der „Rheinprovinz" als auch die geographische und politische Desorientierung der ehemaligen Preußischen „Provinz Westfalen", verhinderten zu der Zeit der Weimarer Republik eine dezidierte Vorläuferverfassungsentwicklung, wie sie viele andere deutsche Territorien in ihren Freistaaten vollzogen.[891]

Um dennoch auf etwaige Vorbilder zu stoßen, lohnt sich ein Blick in das Staatsgrundgesetz des Freistaates Schaumburg-Lippe, aber auch in die Verfassung des Freistaates Preußen. Hier finden sich Regelungen, welche eine gewisse Ähnlichkeit zu den Rechten der heutigen nordrhein-westfälischen Exekutive aufweisen. Inwieweit es sich bei Art. 67 LV NRW tatsächlich um Abgüsse dieser Verfassungen handelt, kann aufgrund fehlender Hinweise in den Verfassungsmaterialien nicht sicher festgestellt werden.[892] Die tendenziell große Übereinstimmung in Systematik und Zielrichtung erlaubt es aber, zumindest eine gewisse Kausalität zu erkennen:

§ 44 Verfassung des Freistaates Schaumburg-Lippe (v. 22. Februar 1922)

„Die gesetzgebende Gewalt liegt beim Landtage. Will die Landesregierung ein vom Landtage beschlossenes Gesetz beanstanden, so hat sie es dem Landtag innerhalb eines Monats nach seiner Beschlußfassung anzuzeigen. Der Landtag verhandelt und beschließt noch einmal über das Gesetz. Erhält es dabei eine Mehrheit von Zweidritteln der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten, so steht der Landesregierung ein weiterer Widerspruch nicht zu. Sie kann aber innerhalb eines Monats einen Volksentscheid über die Annahme oder Ablehnung des Gesetzes anordnen. Erhält das Gesetz eine Zweidrittel-Mehrheit nicht, so gilt es als abgelehnt, wenn nicht ein durch Beschluß der einfachen Mehrheit des Landtages innerhalb zweier Monate veranlaßter Volksentscheid sich für die Annahme ausspricht."

anderen könnten Trotzreaktionen und sonstiges politisches Kalkül zu der Situation des Fortbestehens eines in sich nicht schlüssigen oder unter rechtsstaatlichen bzw. grundrechtlichen Aspekten nicht exekutierbaren Gesetzes führen.

[891] Die historischen Dimensionen und geographischen Aspekte des „Versailler Vertrages", unter besonderer Berücksichtigung der Folgen, die der verlorene I. Weltkrieg für das Rheinland hatte, werden umfassend beschrieben bei: H. Schulze, Weimar – Deutschland 1917-1933, in: Siedler, Deutsche Geschichte, S. 189 ff (insb. S. 194/195). Zur geographischen Zusammensetzung des Landes NRW unter britischem Besatzungsregime und den ursprünglichen Bezeichnungen der diesbezüglichen Landesteile des vormaligen Deutschen Reiches: Grawert, in: Kommentar Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, S. 37.

[892] *Thomas Mann* weist jedoch nicht zu Unrecht auf die Möglichkeit einer Vorbildfunktion insb. von Art. 42 der Verfassung des Freistaates Preußen für den ‚Mehrheitsentwurf' von Art. 67 LV NRW hin. – Vgl. Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Fn 1.

Artikel 42 Verfassung des Freistaates Preußen (v. 30. November 1920)

(1) Gegen die vom Landtage beschlossenen Gesetze steht dem Staatsrate der Einspruch zu.

(2) Der Einspruch muß innerhalb zweier Wochen nach der Schlußabstimmung im Landtage beim Staatsministerium eingebracht und spätestens binnen zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen sein.

(3) Im Falle des Einspruchs wird das Gesetz dem Landtage zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt. Wenn der Landtag seinen früheren Beschluß mit Zweidrittelmehrheit erneuert, so bleibt es bei seinem Beschlusse. Wird bei der erneuten Beschlußfassung des Landtags für den früheren Beschluß nur eine einfache Mehrheit erreicht, so ist der Beschluß hinfällig, falls er nicht durch einen vom Landtage herbeigeführten Volksentscheid bestätigt wird. […]

Sicherlich entsprechen beide hier angeführten potentiellen Verfassungsvorbilder nicht vollumfänglich der Regelung, wie sie Art. 67 LV NRW heute vorsieht. Dennoch lassen sich die historischen Grundmuster in der exekutiven Unterminierungsmöglichkeit nach Gesetzesbeschluss deutlich wiedererkennen. Offensichtlich sind aber die Einlegungsfristen in der heutigen Version weitaus parlamentsfreundlicher. Auch die nicht mehr vorhandenen erhöhten Zurückweisungsquoren sprechen für den Willen zur Entschärfung des Einspruchsrechts. Dennoch stellt Art. 67 LV NRW ein exekutives Recht dar, welches sowohl in der Lage ist, ein Gesetz in seiner Entstehung zumindest zu verzögern als auch inhaltlich auf dieses Einzuwirken.

Inwieweit sich hinter diesen Möglichkeiten Vetorechte im Sinne der hier vertretenen Vetodefinition verbergen, wird im Rahmen der Begutachtungen zur Vetoqualität von Art. 67 LV NRW zu klären sein. (Siehe D.II.2.b.cc.)

Eine Begutachtung der Anwendungspraxis von Art. 67 LV NRW macht deutlich, dass es sich um kein häufig verwendetes Recht handelt. Anders als in der landesverfassungsrechtlichen Literatur und Kommentierung bisher dargestellt, lassen sich jedoch über die ein bis zwei immer wieder erwähnten Anwendungsfälle hinaus, vier weitere Einsprüche, basierend auf Art. 67 LV NRW, nachweisen.

Folgende Fälle der Geltendmachung von Bedenken durch die Landesregierung lassen sich aus den Parlaments- und Regierungsmaterialien Nordrhein-Westfalens bis dato eruieren:

Im Schrifttum wird im Wesentlichen verwiesen auf das:

> sog. *„Brütereigesetz"*[893]
> Die Landesregierung machte hier erfolgreich Bedenken im Hinblick auf eine Grundrechtseinschränkung von Art. 13 GG geltend.[894]

und das:

> *„Verfassungsänderungsgesetz zu Art. 46 Abs. 3 LV NRW"*[895]
> Der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen erhob Bedenken gegen das vom Landtag am 24.02.1972 in 3. Lesung verabschiedete Gesetz zur Veränderung der Landesverfassung bzgl. Art 46 Abs. 3 LV NRW (Unvereinbarkeit von Amt und Mandat).
> Aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts v. 15.11.1971 bestanden Zweifel daran, ob das am selben Tag vom Landtag in 2. Lesung verabschiedete Landesrechtsstellungsgesetz (LRG) verkündet werden konnte, ohne dass zuvor die Verfassungsänderung in Kraft getreten ist. Um die Voraussetzungen für das Inkrafttreten des LRG gemäß seines § 14 bedenkenfrei zu schaffen, regte die Landesregierung an, dass Verfassungsänderungsgesetz schon am Tage seiner Verkündung in Kraft treten zu lassen.
> Der Hauptausschuss des Landtages folgte den Bedenken der Landesregierung. Der Landtag beschloss daraufhin das Gesetz in der Fassung, die den exekutiven Bedenken Rechnung trug.[896]

Folgende drei weitere Anwendungsfälle fehlen bis dato regelmäßig im Schrifttum zu Art. 67 LV NRW:

> *„Gesetz zur Änderung des Schulfinanzgesetzes und Ersatzschulfinanzgesetzes"*[897]
> Der Ministerpräsident erhob im Namen der Landesregierung Bedenken gegen das fragliche Änderungsgesetz, welches in 3. Lesung verabschiedet worden war. Inhaltlich regelte das Gesetz die Übernahme von Personal-, Material- und Sachkosten im Schulbereich. Die Landesregierung war der Ansicht, dass Beteiligungsrechte der Mitglieder des Kulturausschusses und des Kommunalpolitischen Ausschusses nicht bestimmt genug und somit verfassungswidrig seien. Darüber hinaus bestanden Bedenken auch dahingehend, ob die Zahl der hinzuzuziehenden Mitglieder der beiden Ausschüsse hinreichend bestimmbar sei und ob es mit den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie zu vereinbaren sei, den Erlaß der Rechts-

[893] v. 20.12.1955/25.05.1961 – GVBl. NW 1956, S. 69; 1961, S. 216.
[894] NW LT-Drs. 3/202, 237, 265; Protokoll d. 26. Sitzung d. Landtages v. 13.12.1955.
[895] v. 21.03.1972 – GVBl. NW 1972, S. 68.
[896] NW LT-Drs. 7/1545, Protokoll Sitzung d. Landtages v. 14.05.1972 – 7/1610 A.
[897] v. 07.04.1970 – GVBl. NW 1970, S. 262.

verordnung an die Beteiligung einzelner Mitglieder von Landtagsausschüssen zu binden. Die Landesregierung schlug daher vor, Rechtsverordnungen an die Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses zu koppeln sowie den Beteiligungsrechten der betroffenen Fachausschüsse durch eine geschäftsordnungsmäßige Regelung des Landtages Rechnung zu tragen.
Der Landtag änderte das fragliche Gesetzeswerk im Sinne der Bedenken der Landesregierung.[898]

„Gesetz zur Änderung des Lernmittelfreiheitsgesetzes"[899]
Das die Lernmittelfreiheit ab dem Schuljahr 1970/71 und die entsprechende Kostenübernahme durch den Schulträger regelnde Gesetz stieß auf Bedenken der Landesregierung. Die Landesregierung stützte dabei ihre Einwände auf die gleichen Argumente, wie beim ebenfalls mit Bedenken überzogenen „Gesetz zur Änderung des Schulfinanzgesetzes und Ersatzschulfinanzgesetzes" (s.o.). Auch hier wurde den Bedenken der Landesregierung seitens des Landtags vollständig Rechnung getragen und das Gesetz in veränderter Form verabschiedet.[900]

„Gesetz zur Weiterentwicklung der Hauptschule und zur Beendigung des Gesamtschulvergleichs in Nordrhein-Westfalen"[901]
Die Landesregierung erhob gegen das in 2. Lesung verabschiedete Gesetz Formulierungsbedenken. So könnte, ihrer Ansicht nach, eine unterschiedliche Interpretation einzelner Normen den Gesetzesvollzug erschweren. Sie machte daher einige wesentliche Änderungsvorschläge mittels welcher diese erwarteten Friktionen vermeidbar seien. Der Landtag nahm unter Berücksichtigung der Bedenken und Vorschläge der Landesregierung das Gesetz erneut an.[902]

„Sechstes Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge und Drittes Gesetz zur Änderung des Landesaufnahmegesetzes"[903]
Das von der Landesregierung initiierte Gesetzesvorhaben wurde vom Landtag in 2. Lesung verabschiedet. Infolge der Nichtigkeitserklärung des (Bundes)Zuwanderungsgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht musste die Landesregierung ihrem eigenen vom Landtag beschlossenen

[898] NW LT-Drs. 6/1851, Protokoll Sitzung d. Landtages v. 18.03.1970 – PlBeschl S. 3070 B, C.
[899] v. 07.04.1970 – GVBl. NW 1970, S. 263.
[900] NW LT-Drs. 6/1852, Protokoll Sitzung d. Landtages v. 18.03.1970 – PlBeschl S. 3070 D.
[901] v. 21.06.1982 – GVBl. NW 1982, S. 486.
[902] NW LT-Drs. 9/1600, Protokoll Sitzung d. Landtages (PlPr 9/46) v. 05.05.1982 – PlBeschl S. 2568 B.
[903] Gesetzentwurf der Landesregierung – NW LT-Drs. 13/3202.

> Gesetzentwurf nunmehr Bedenken entgegenhalten.[904] Das beschlossene Gesetz war mit der Rechtslage nach der Nichtigkeitserklärung des (Bundes)Zuwanderungsgesetzes nicht mehr vereinbar. Es bedurfte eines gänzlich neuen Gesetzes.[905]

Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass über die im Schrifttum immer wieder angeführten ein bis zwei Anwendungsfälle noch weitere vier Einsätze des Art. 67 LV NRW verifizierbar sind. Der letzte zu eruierende Fall zeigt, dass diese Art des Einspruchs offensichtlich bis in die Gegenwart als exekutives Recht durch die Landesregierung von Nordrhein-Westfalen wahrgenommen wird. Diese Erkenntnis relativiert die oft zu lesende These einer in der ‚Staatspraxis geringen Bedeutung'[906] von Art. 67 LV NRW.

bb. Verfassungsrechtliche Einordnung

Neben der Feststellung von praktischer Relevanz und Einsatzfrequenz der exekutiven Einspruchsrechte aus Art. 67 LV NRW, erscheint die verfassungsrechtliche Bewertung des potentiellen Vetorechts als ein wichtiges Kriterium für dessen qualitative Einordnung. Das Schrifttum und die Kommentierungen zu Art. 67 LV NRW beschränken sich bisher maßgeblich auf eine mehr oder weniger technische Bestandsaufnahme der Gegenvorstellungskompetenz und belassen es regelmäßig bei der Feststellung der geringen staatspolitischen Bedeutung. Nicht nur das damit, wie aufgezeigt, einige wesentliche Anwendungsfälle außer Acht gelassen werden, zudem wird die Darstellung oftmals auf prozedurale Details und deren Korrelationen zu anderen Verfassungsnormen beschränkt.

Ein Verfassungsänderungsantrag der nordrhein-westfälischen FDP-Landtagsfraktion aus dem Jahr 2002 kann an dieser Stelle Unterstützung leisten, diesen Blickwinkel auszudehnen. Im Rahmen der Beratungen zur diesbezüglichen teilweisen Verfassungsänderung, die sich zum Ziel gesetzt hatte, eine Kompensation für die sukzessiven Kompetenzverluste des Landtages zu Wege zu bringen, wurde auch der Art. 67 LV NRW in Frage gestellt und einer dezidierten Analyse unterzogen.[907] Anders als beim niedersächsischen Art. 42 Abs. 2 NV wurde, wie

---

[904] Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen im Namen der Landesregierung v. 18. Dez. 2002.

[905] Die Veränderungsabläufe lassen sich nachvollziehen in den NW LT-Drs. 13/1864; 13/3533; 1335/76.

[906] Dästner, in: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen-Kommentar, Art. 67.

[907] NW LT-Drs. 13/2393 v. 19.03.2002 – Gesetzentwurf der FDP-Fraktion – „Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen: „*…Als Gesetzgebungsorgan hat das Landesparlament lange nicht mehr den hohen Stellenwert, der ihm in der Vergangenheit noch zukam. Die großen, die Gesellschaft prägenden Gesetzesvorhaben sind beschlossen. Die Phase des Aufbaus eines demokratischen Staates geht damit über in die Phase der demokratischen Kontrolle eines wohlgeordneten Systems. Darüber hinaus ist eine wachsende Verlagerung von Kompetenzen zu verzeichnen.*
Demgegenüber hat aber die Exekutive – die Landesregierung – an Macht dazu gewonnen: Für jeden Kompetenzverlust der Landtage erhielten die Landesregierungen mehr Mitspracherechte bei der Bundesgesetzgebung. […]

den Parlamentsmaterialien zur Verfassungsänderung zu entnehmen ist, das nordrhein-westfälische Einspruchsrecht nicht einfach fast bedenkenlos fortbestehen gelassen, sondern es war einer der vakantesten Änderungsgegenstände im Rahmen des Verfassungsänderungsantrags.. Die Erkenntnisse der Ausschussberatungen und Expertenanhörungen können an dieser Stelle als Basis für die verfassungsrechtliche Analyse herangezogen werden.

Voranzustellen ist die Erläuterung, dass der Entwurf der FDP-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag maßgeblich unter dem Motto stand: ‚Verbesserung der Informationen des Parlaments durch die Regierung‘[908]. In diesem Sinne strebte er im Wesentlichen Änderungen und Erweiterungen rund um den Art. 45 LV NRW an. Zum einen sollten die Rechte der Landesregierung beschnitten, zum anderen die Rechte des Parlaments gestärkt werden. Insbesondere wurde auch die Manifestation der Oppositionsrechte in einem eigenen Artikel angestrebt. Ohne große Erläuterung zielt der Entwurf darüber hinaus auf die vollständige Abschaffung von Art. 67 LV NRW ab.[909] Daher erweisen sich insbesondere die Expertenstellungnahmen für den mit dem Verfassungsänderungsantrag befassten Landtagshauptausschuss als lohnend. Diese sollen infolgedessen exakt nachgezeichnet und erörtert werden. Jene schriftlich und mündlich geäußerten Expertenmeinungen sind deshalb besonders wichtig, da der Antrag der FDP-Fraktion aufgrund des Auslaufens der 13. Legislaturperiode keine Chance auf Verwirklichung erfuhr.[910] Wie vom Hauptausschuss empfohlen, fand der Verfassungsänderungsantrag in der 14. Wahlperiode zwar eine Wiedervorlage, bezeichnender Weise allerdings nicht durch die nunmehr mitregierende FDP, sondern durch die seither oppositionellen Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen.[911] Dieser erneute Antrag zur Verfassungsänderung in der 14. Legislaturperiode, der wiederum die Informationsrechte des Parlaments stärken soll, enthält jedoch nicht mehr den Antrag zur Aufhebung von Art. 67 LV NRW.

Infolgedessen gilt es insbesondere den verfassungsrechtlichen Würdigungen aus dem ‚untergegangenen‘ FDP-Entwurf der vorangegangenen Wahlperiode an das Licht der verfassungsrechtlichen Öffentlichkeit zu verhelfen. Der Hauptaus-

Ebenso wie sich der Einzelne veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anpasst, muss die politische Arbeit auf die skizzierten Entwicklungen reagieren. […] Ablauf und Struktur der Arbeit des Landtages müssen sich den veränderten Bedingungen und diesen Aufgaben anpassen. […]
Neben dem Verlust an Entscheidungskompetenzen und dem gestörten Machtgefüge zwischen Legislative und Exekutive leidet die parlamentarische Arbeit unter einer starren Debattenstruktur, die zudem der Landesregierung durch das uneingeschränkte Rederecht eine nicht angemessene Bedeutung im Plenum zukommen lässt. […]
Die aufgezeigten Fehlentwicklungen müssen korrigiert werden. […] Die Rechte des Parlaments müssen gestärkt werden; insbesondere muss der Landtag im Verhältnis zur Landesregierung wieder an Gewicht gewinnen. […] …“. (S. 1/2).

[908] Vgl. NW LT-Drs. 13/2393 v. 19.03.2002 – Gesetzentwurf der FDP-Fraktion – „Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, S. 5/7.

[909] Vgl. NW LT-Drs. 13/2393 v. 19.03.2002 – Gesetzentwurf der FDP-Fraktion – „Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, S. 8.

[910] Ausschussprotokoll Hauptausschuss 13/1438 v. 20.01.2005, S. III & S. 19/20.

[911] NW LT-Drs. 14/1541 v. 28.03.2006.

schuss des Landtages von NRW formulierte für die diesbezügliche Expertenanhörung in der 13. Legislaturperiode folgende Fragenstellungen[912]:

Zu Artikel 67

3.13 Die Vorschrift des Art. 67 hat lediglich empfehlenden Charakter. Inwieweit besteht die Notwendigkeit der Streichung, zumal die Parlamentsarbeit in ihrer Effektivität aufgrund der seltenen Anwendung nicht beeinträchtigt wird?

3.14 Halten Sie die Möglichkeit der Landesregierung gemäß Art. 67 der Landesverfassung gegenüber einem vom Landtag beschlossenen Gesetz Bedenken zu erheben, mit dem Selbstverständnis des Parlamentes für vereinbar und weiterhin für erforderlich?

Schriftliche Stellungnahmen der Experten:

Prof. Dr. Christoph Gusy[913]:
„Artikel 67 der Landesverfassung hat keinesfalls allein empfehlenden Charakter. Im Gegenteil gibt er der Regierung das Recht, gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz, innerhalb von zwei Wochen Bedenken zu erheben. Dies bedeutet eine Modifikation und Verlängerung des Gesetzgebungsverfahrens.
Mit dem Grundgedanken einer parlamentarischen Regierungsform ist diese Vorschrift in ihrer gegenwärtigen Form nicht vereinbar. Die Regierung hat nach diesem Grundgedanken nämlich nicht die Aufgabe einer politischen Kontrollinstanz über bereits beschlossene Landesgesetze. Vielmehr ist sie allenfalls berechtigt, im Verfahren der Gesetzgebung ihren Standpunkt einzubringen und ihn auch im Landtag zu vertreten. Mit dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ist das Gesetz nach parlamentarischen Regeln allerdings verbindlich. Diese Verbindlichkeit und ihre Erklärung stehen ausschließlich dem Landtag zu.
Insoweit ist Artikel 67 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen in seiner gegenwärtigen Fassung Ausdruck eines vordemokratischen Verfassungsverständnisses und um Kontext sowohl des Grundgesetzes als auch auf der Landesebene systemwidrig. Dass von ihm praktisch kein Gebrauch gemacht wird, unterstreicht diese Position. Die Praxis lässt erkennen, dass die Bestimmung des Artikel 67 der Landesverfassung obsolet ist und als solche aus der Verfassung entfernt werden sollte."

Prof. Dr. Bodo Pieroth[914]:
„Art. 67 hat eine geringe Tragweite, weil es sich nicht um ein Vetorecht, sondern lediglich um eine „Gegenvorstellungskompetenz" der Landesregierung handelt. In der Verfassungspraxis hat eine Landesregierung ihr Recht aus Art. 67 nur äußerst selten in Anspruch genommen. Vergleichbare Regelungen anderer Landesverfassungen sind Mitte der neunziger Jahre aufgehoben

[912] NW LT-Drs. 13/2859 v. 18.05.2004, S. 5.
[913] NW LT-Drs. 13/3687 Zuschrift v. 05.02.2004, S.10/11.
[914] NW LT-Drs. 13/3658 Zuschrift, S. 5/6.

worden, so dass Art. 67 nur noch in der hessischen und in der niedersächsischen Verfassung Entsprechungen findet. Weder durch die Beibehaltung noch durch die Streichung des Art. 67 steht also viel auf dem Spiel.“

Dr. Burkhard Hirsch[915]:

„Die Regelung ist überflüssig und entspricht nicht dem Selbstverständnis eines Parlaments. Die Landesregierung ist keine kommunale Aufsichtsbehörde. Die Landesregierung hat ausreichend Gelegenheit, ihre tatsächlichen und rechtlichen Bedenken in die Beratungen des Parlaments und seiner Ausschüsse einzubringen. Wenn das Parlament diese Bedenken nicht teilt, dann steht es der Landesregierung frei, ein Änderungsgesetz einzubringen oder das Landesverfassungsgericht anzurufen.“

Dr. Gerald Kretschmer[916]:
„Der Landtag beschließt zwar die Gesetze, die Regierung fertigt sie nur aus. Ob es allerdings gegen das Selbstverständnis des Landtages verstößt, wenn eine Art Vermittlungsverfahren praktiziert wird, bevor die Regierung die Ausfertigung des Gesetzes verweigert und der Landtag damit gezwungen wird, das Verfassungsgericht anzurufen, ist eine offene Frage. Sie zu beantworten ist solange nicht zwingend geboten, als es bei der spärlichen Inanspruchnahme durch die Regierung bleibt, was bei stabilen Mehrheitsverhältnissen auch zu erwarten ist.“

Öffentliche Anhörung am 05. Februar 2004[917]:

Dr. Burkhard Hirsch (Vizepräsident des Deutschen Bundestages a.D.)[918]:
„Schließlich zu Artikel 67: Diese Vorschrift kann man nicht nur entbehren, sondern sollte sie mit voller Überzeugung streichen. Das ist ein alter Zopf, der in einem Parlament nichts zu suchen hat. Die Landesregierung kann jederzeit ihre verfassungsrechtlichen Bedenken äußern. Sie hat reichlich Gelegenheit das immer wieder zu tun. Wenn ihr das nicht reicht, muss sie entweder das Gesetz akzeptieren, ein anderes Gesetz einbringen oder zum Verfassungsgericht gehen. Solch eine Regelung könnte man in einer Kommune treffen, aber nicht in einem Landesparlament.“

Prof. Dr. Bodo Pieroth[919]:
„Zu den Fragen 13 bis 14 – Artikel 67: Das ist eine Vorschrift von geringer Tragweite. Es geht nicht um ein Vetorecht, sondern nur um eine Verzögerung. Das ist in der Praxis selten in Anspruch genommen worden. Die meisten anderen Länder haben es in den 90er-Jahren abge-

915 NW LT-Drs. 13/3649 Zuschrift, v. 08.01.2004, S. 12.
916 NW LT-Drs. 13/3684 Zuschrift, v. 17.01.2004, S. 10.
917 Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004.
918 Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 5.
919 Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 7.

schafft. Immerhin gibt es sie noch in der hessischen und niedersächsischen Verfassung. Weder durch die Beibehaltung noch durch die Streichung steht meines Erachtens viel auf dem Spiel.“

Prof. Dr. Christoph Gusy[920]:
„Zu Artikel 67: Hier stimme ich Herrn Dr. Hirsch völlig zu. Diese Vorschrift entstammt einer Zeit, die man als vorparlamentarisch bezeichnen muss. Es stimmt zwar, dass sie nicht gerade jeden Tag angewendet wird nach dem Motto: Viel schaden tut sie nicht. Viel nützen tut sie aber auch nicht. Wenn man schon dabei ist, die Verfassung à jour zu bringen, sollte man diese Vorschrift streichen.“

Peter Welnhofer (Mitglied des Bayrischen Landtags)[921]:
„Zu Artikel 67: In Übereinstimmung mit meinen Vorrednern, aber vielleicht etwas unparlamentarisch möchte ich sagen: Das ist nicht nur antiquiert, sondern überflüssig wie ein Kropf.“

Ausschussvorsitzender Edgar Moron[922]:
„Jetzt haben wir Gelegenheit zur Diskussion. Ich möchte mit einer Frage zu Artikel 67, den auch sie, Herr Welnhofer, angesprochen haben, beginnen.
Wir brauchen eine Regelung, wer die formale Prüfung von beschlossenen Gesetzen des Landtags vornimmt. Bei Bundesgesetzen macht das der Bundespräsident. Einen solchen haben wir nicht. Es kommt schon einmal vor, dass auch der Landtag im Rahmen seines Gesetzgebungsverfahrens einen formalen Fehler macht, dass etwas falsch beschlossen wurde, dass eine Drucksache nicht korrekt ist. Das muss irgendjemand überprüfen, und zwar nicht politisch, sondern formell. Die Landesregierung kann dann sagen: Dort ist ein Fehler passiert und überweist das noch einmal zurück an den Landtag.
[…]
Vor kurzem haben wir einen Gesetzentwurf bezüglich Integrationsmaßnahmen verabschiedet. Der Bund hat dies aber nicht vollzogen, weil er das Zuwanderungsgesetz nicht beschlossen hat. Daraufhin hat uns der Landtag den Gesetzentwurf zugeleitet, und wir mussten ihn korrigieren.
[…]
Das heißt, wir müssen überlegen, wo wir diesen formalen Prüfungsmechanismus bei beschlossenen Gesetzen ansiedeln sollten. Im Augenblick macht das die Landesregierung. Wenn Sie der Meinung sind, wir sollten uns dazu einen Landespräsidenten anschaffen, wäre das ein neuer Vorschlag, auf den wir noch gar nicht gekommen sind. Den Bundespräsidenten können wir damit nicht behelligen.
Nur das ist der Hintergrund für die Regelung in Art. 67. Insofern ist sie nicht so überflüssig wie ein bayrischer Kropf.“

920 Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 9.
921 Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 16.
922 Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 16.

Dr. Burkhard Hirsch (Vizepräsident des Deutschen Bundestages a.D.)[923]:
„Zu Artikel 67: Ich glaube, dass die Parallele zum Bundespräsidenten nicht zieht. Der Bundespräsident ist – unabhängig davon, wie weit sein Prüfungsrecht tatsächlich geht – an der bisherigen Gesetzgebung nicht beteiligt. Sondern er bekommt das Gesetz so wie es den Bundestag verlässt auf den Tisch und denkt dann darüber nach, ob er es unterschreiben kann oder nicht.
Die Landesregierung ist an der Gesetzgebung massiv beteiligt. Meistens sogar der Verfasser des Gesetzentwurfes. Dieser sieht vermutlich anders aus als sie sich das vorgestellt hat, oder es ist ein Initiativgesetz aus dem Hause. Was kann eine Landesregierung nach der 3. Lesung Neues vortragen, was sie nicht schon vorher hätte sagen können? Was könnte den Landtag, der vor der 3. Lesung alle möglichen Bedenken auf den Tisch bekommen hat und es trotzdem machen will, dazu bewegen, nach der 3. Lesung zu sagen: Wenn ich das gewusst hätte!?
Darum meine ich, dass eine Landesregierung während der drei Lesungen und der Beratung eines Gesetzentwurfes ausreichend Zeit hat, in aller Breite, Tiefe und Ernsthaftigkeit ihre verfassungsrechtlichen Bedenken vorzutragen. Es bedarf eigentlich nicht der Bremse des Artikel 67. Sie kann wie jeder andere Bürger des Landes vor das Verfassungsgericht ziehen oder einen neuen Gesetzentwurf einbringen. Ich halte Artikel 67 wirklich für überholt."

Prof. Dr. Bodo Pieroth[924]:
„Zu Artikel 67: Herr Vorsitzender, Sie haben einige Fälle gebildet. Man muss generell zwei Punkte unterscheiden: Die offensichtliche Unrichtigkeit kann unterhalb der Schwelle sowohl des Bundespräsidenten wie auch der Landesregierung sozusagen auf Referatsebene bereinigt werden. Die Abteilung, die mit der Vorbereitung der Auswertung und Verkündung beschäftigt ist, stellt eine offenbare Unrichtigkeit fest und klärt das mit dem Ältestenrat bzw. denjenigen, die im Parlament dafür zuständig sind. Wenn es eine bloße Unrichtigkeit ist, wird das vollzogen. Das ist ohne Bundespräsident und auch ohne Artikel 67 möglich.
Die andere Frage, dass man sich plötzlich eines Besseren besinnt, ist sowohl mit Bundespräsident wie ohne Artikel 67 nur durch ein neues Gesetzgebungsverfahren möglich. Das macht auch den Bundespräsidenten nicht entbehrlich. Wenn er einem Gesetz nicht zustimmt, wird es aufgehalten, es sei denn, der Grund, warum er dem nicht zustimmt, überzeugt die Parlamentsmehrheit, dass sie einen Fehler gemacht hat. Dann muss sie ein neues Gesetzgebungsverfahren einleiten, und das muss sie auch hier, wenn sie einen inhaltlichen Fehler sieht. Insofern unterscheidet sich das nicht, und die Sachen offensichtlicher Unrichtigkeit können unterhalb dieser Ebene bereinigt werden."

Dr. Gerald Kretschmer[925]:
„Zu ihrer ersten Frage, Herr Vorsitzender: Ich habe ein gewisses Verständnis dafür, dass noch ein formelles und auch materielles Prüfungsrecht nach Landtagsbeschlüssen existiert. Wenn Sie diese Verfahrensregelung zurücknehmen, haben Sie nach meiner Meinung nichts anderes erreicht, als dass sofort der Gang zum Verfassungsgerichtshof provoziert wird, wenn sich die Landesregierung anders entscheidet als es der Landtag meint.

[923] Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 18/19.
[924] Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 20.
[925] Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 22.

Die Landesregierung kann, wenn ich die Verfassung richtig verstehe, wegen des Ausfertigungsrechts genauso wie der Bundespräsident durchaus ein materielles Prüfungsrecht rekurrieren, ein formelles kann ihm nicht abgesprochen werden. Durch die Streichung würden Sie ein Zwischeneinigungsverfahren herausnehmen, das auf kurze Frist festgelegt ist – mehr nicht."

Peter Welnhofer (Mitglied des Bayrischen Landtags)[926]:
„Noch einmal zu Artikel 67: Herr Vorsitzender, ich kann Ihnen nur raten, sich von der Vorstellung zu trennen, dass das eine wichtige Vorschrift ist. In ihrem Artikel 71 heißt es: ‚Die Gesetze werden von der Landesregierung unverzüglich ausgefertigt'
- also ohne schuldhaftes Zögern -
[…]
Wenn Sie Bedenken haben, dass keine Prüfung mehr stattfindet, ob alles in Ordnung ist, fügen Sie eben ein: ‚…die nach den Vorschriften dieser Verfassung zustande gekommenen Gesetze.' So lautet es sinngemäß im Grundgesetz oder auch in der bayrischen Verfassung. Dann haben Sie das Ziel erreicht ohne eine Vorschrift in der Verfassung zu haben, die zumindest die Vorstellung suggeriert – auch wenn sie es vielleicht nicht will – dass der Landtag sozusagen einer Kuratel durch die Landesregierung bedarf, um seine Sache ordentlich zu erledigen. Es ist nicht so gemeint, aber es kann sehr leicht so missverstanden werden."

Ausschussvorsitzender Edgar Moron[927]:
„Das ist eine spannende Diskussion, die leider keinen realen Hintergrund hat, weil dies noch nie passiert ist. Ich kann mich jedenfalls nicht daran erinnern. Vielleicht mag es so etwas in den 50er Jahren einmal gegeben haben. Aber das ist dann mittlerweile Geschichte Nordrhein-Westfalens. Die Landesregierung hat noch nie gesagt: Es ist ein Gesetz zustande gekommen, das uns politisch nicht passt, also befasst Euch noch einmal damit. Wenn, dann geht es immer nur um formelle Fehler, die korrigiert werden müssen. Wenn man das auch anders regeln könnte, wäre mir das völlig egal. …"

Prof. Dr. Bodo Pieroth[928]:
„Ich möchte dringend vor dem Vorschlag von Herrn Welnhofer warnen, in Artikel 71 – entsprechend Artikel 82 Grundgesetz – die Passage ‚…die nach dieser Landesverfassung zustande gekommen sind' einzufügen. Damit würde man der Landesregierung eine formelle Prüfungskompetenz einräumen. Das würde weit über das hinausgehen, was Artikel 67 bisher enthält."

Die Stellungnahmen und Expertenanhörungen geben, basierend auf den aufgeworfenen Fragestellungen, einen relativ umfassenden Überblick über die Position und Wahrnehmung von Art. 67 LV NRW im nordrhein-westfälischen Verfassungsgefüge. Nicht unerwähnt darf dabei bleiben, dass eine derartig dezidierte

[926] Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 24.
[927] Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 24.
[928] Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 26.

Befassung mit den Chancen und Risiken eines potentiellen Vetorechts auf beiden Ebenen des deutschen Verfassungssystems als einzigartig gelten kann. Da sich lediglich Nordrhein-Westfalen der Vetothematik derartig interessiert stellte, lohnt sich eine umfassende Darstellung. Dies gilt insbesondere deshalb, da zahlreiche Erwägungen für die generelle Vetobetrachtung und die Vetofundstellen anderer Verfassungen in Bund und Ländern adaptierbar sind. Deutlich wurden dabei mehrere Grundkonstanten:

Zum einen wurde von Expertenseite relativ apodiktisch darauf verwiesen, es handele sich bei Art. 67 LV NRW um einen ‚alten Zopf, der in einem Parlament nichts zu suchen hat'. Als schier vordemokratisch wurde dieses Recht dargestellt, welches ‚mit dem Grundgedanken einer parlamentarischen Regierungsform nicht vereinbar sei, da die Regierung nicht die Aufgabe einer politischen Kontrollinstanz über bereits beschlossene Landesgesetze hätte'. Interessanter Weise wurde gleichsam aber immer wieder auf die Notwendigkeit einer Kontrollkomponente rekurriert. Insbesondere schien dem Landtag selbst sehr daran gelegen, eine dem Verfassungsgerichtshof vorgeschaltete Kontrollschranke zu installieren, welche ihm insbesondere verfassungsrechtliche Fehler aufzeigt und der Legislative somit die Möglichkeit zur Korrektur eröffnet. Die damit potentiell einhergehende Desavouierung der eigenen Fehlleistung wurde scheinbar als weniger dramatisch wahrgenommen als die öffentliche Demontage des Gesetzes durch das Landesverfassungsgericht.

Jene Sichtweise mag vor allem damit zu tun haben, dass sich in einem parlamentarischen Regierungssystem die Regierungsmehrheit im Parlament als identisch mit der Regierung an sich wähnt. Dies ist auch personell nachvollziehbar, da die meisten Mitglieder der Landesregierung heutzutage auch Mitglieder des Landtages sind. Offensichtlich werden Gesetze somit als gemeinsames Projekt wahrgenommen und diesbezügliche exekutive Kontrolle gern angenommen. Es erscheint für das Land Nordrhein-Westfalen auch nicht als gänzlich fern liegend, dass die lange währende Regierungszeit der SPD[929], welche zeitweilig über absolute Mehrheiten verfügte, dieses ‚Grundgefühl' noch verstärkt haben mag und das momentum einer quasi ‚Staatspartei' das legislative Handeln prägte.

Die Norm des Art. 67 LV NRW wird dabei wohl als Ergänzung zu Art. 71 Abs. 1 LV NRW wahrgenommen. Gerade weil dem Wortlaut von Art. 71, nicht wie beim bundespräsidialen Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG, die Prüfungskompetenz offensichtlicher Natur entspringt, wird Art. 67 LV NRW als eine Art Hilfskonstruktion herangezogen. Mittels des Zusammenspiels beider Normen wird eine sowohl formelle als auch materielle Prüfungskompetenz der Landesregierung theoretisiert. In der verfassungsrechtlichen Literatur liest man daher zu Art. 71 Abs. 1 LV NRW folgendes:

[929] Die SPD war von 1966 bis 2005 39 Jahre lang an der nordrhein-westfälischen Landesregierung beteiligt und stellte den Ministerpräsidenten. Von 1980 bis 1995 regierte die SPD dabei mit absoluter Mehrheit der Stimmen im Landtag.

„Unter Ausfertigung versteht man die Beurkundung des Gesetzestextes und die Feststellung, daß dieser mit dem […] beschlossenen Gesetz übereinstimmt und daß das Gesetz verfassungsmäßig zustande gekommen und inhaltlich mit der Verfassung vereinbar ist. Die Ausfertigung obliegt der Landesregierung […].
Bei Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz oder der Landesverfassung kann (und muß) die Landesregierung zunächst Bedenken nach Artikel 67 erheben und bei deren Nichtberücksichtigung durch den Landtag die Ausfertigung des Gesetzes verweigern. …“[930]

Zusammenfassend kann also festgestellt werden: Von parlamentarischer Seite aus findet eine Rechtfertigung der Norm des Artikels 67 LV NRW maßgeblich über die ihm potentiell innewohnende Kontrollkomponente statt.

Demgegenüber steht die Sicht der gehörten Experten, die mit ihren Ausführungen durchaus auch das verfälschende Potential hervorstreichen, welches dieser Norm im demokratischen und parlamentarischen System innewohnt. Der Hinweis auf den Umstand, dass Artikel 67 LV NRW grundsätzlich eher selten und wenn, dann auch nur aus verfassungsrechtlichen Rügezwecken und nicht aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen heraus angewandt wurde, mag zwar stimmen, stellt aber als Begründung für das zukünftige Beibehalten der Norm einen Zirkelschluss dar.

cc. Vetorechtsqualität

(1) Einsatzpotentiale des Art. 67 LV NRW
Im Rahmen der Beratungen zur Verfassungsänderung in der 13. Wahlperiode, haben die Expertenanhörungen im nordrhein-westfälischen Landtag zweierlei deutlich gemacht haben: Zum einen maß keiner der geladenen Experten Art. 67 LV NRW wirkliche Bedeutung zu. Maßgeblich gestützt wurde diese Ansicht auf die marginale Anwendung in der Staatspraxis. Zum anderen wurde diese Norm entweder als verfassungsrechtliches Relikt oder als systemwidrige Komponente dargestellt.

Dennoch kommt man nicht umhin, die faktische Situation zu realisieren. Offenkundig hat der verfassungsändernde Gesetzgeber Nordrhein-Westfalens nicht die Zeit oder die Kraft aufgebracht, sich dieser Einspruchsnorm zu entledigen. Die Gelegenheit hierzu hätte der Gesetzentwurf der FDP-Landtagsfraktion geboten. In diesem Zusammenhang stellt sich auch als erstaunlich dar, dass es gerade der Ausschussvorsitzende als quasi erster Vertreter der Legislativseite war, welcher gegen die versammelte Schar von Verfassungsexperten Argumente für eine Beibehaltung suchte. Des Weiteren wurde der durch Ablauf der Legislaturperiode nicht zu Ende gebrachte FDP-Verfassungsänderungsentwurf in der neuen 14. Wahlperiode zwar thematisch von der ‚neuen' Opposition wieder auf den Plan

[930] Dästner, in: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen-Kommentar, Art. 71, Rn 1.

gerufen, dabei aber der Aspekt des Art. 67 LV NRW nicht mehr zur Streichung angedacht.

Offensichtlich erkennt insbesondere das Parlament in dieser landesverfassungsrechtlichen Norm einen Wertgehalt, der die Beibehaltung rechtfertigt. Demgegenüber steht die akademische Beurteilung, dass die Bedeutung von Art. 67 LV NRW im staatsrechtlichen und parlamentarischen Umfeld als eher gering einzuschätzen ist. Dies allein ist im Kontext zu den dennoch vorhandenen Einsätzen an sich schon bemerkenswert. Hinzu tritt aber auch noch die fast generelle Verneinung einer Vetoqualität, die gerade im Rahmen dieser Untersuchung einer besonderen Begutachtung bedarf. Zu eruieren bleibt also, inwieweit es sich beim Einspruch aus Art. 67 LV NRW tatsächlich lediglich nur um eine unbedeutende exekutiv initiierte ‚Denkpause'[931] handelt oder ob diesem Recht nicht doch auch Vetoqualität zuzuerkennen ist.

Ausgangspunkt dieser Analyse sind die Wirkungen, welche insbesondere das Schrifttum diesem Recht zur Erhebung von Bedenken entnimmt. So wird in vielen einschlägigen Kommentierungen den Wirkparametern des Art. 67 LV NRW eine Zuweisung der Vetoqualität kategorisch verweigert, ganz gleich, ob dieses Vetorecht suspensiver oder absoluter Natur wäre:

„…Die Wirkung der von der LR erhobenen Bedenken besteht lediglich darin, daß der LT zu den Punkten, auf die sich die Bedenken beziehen, noch einmal Beschluss fassen muß. Es handelt sich also nicht um ein echtes Vetorecht (mit absoluter oder suspensiver Wirkung), sondern, wie auch in dem farblosen Wort ‚Bedenken' zum Ausdruck kommt, gewissermaßen nur um einen ‚Appell' an die bessere Einsicht des Parlaments mit dem Ziel, den LT durch das Gewicht der rechtlichen und fachlichen oder politischen Argumente zu überzeugen. …‘[932]

Eine dezidierte Analyse der genauen Wirkweise von Art. 67 LV NRW wird Aufschluss darüber geben, inwieweit diese Ansichten zu Recht davon ausgehen, dass im fraglichen Einspruchsrecht kein Vetorecht zu sehen ist:

Hat die Landesregierung von ihrem Recht Gebrauch gemacht und fristgerecht gegen ein Gesetz Bedenken erhoben, erzeugt dies mehrere Folgen:

---

931 Die Formulierung ‚Denkpause' für die Rechte aus Art. 67 LV NRW stammen vom ersten Ministerpräsidenten des Landes NRW. Er wählte diese in seiner Regierungserklärung zum Verfassungsentwurf der Landesregierung am 07.12.1949, S. 6 (Vgl. Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen A 0401/288).

932 Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm – Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen Art. 67, Rn 5; Ebenso: Kleinrahm, Landesverfassung, in: Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 76. *Thomas Mann* hingegen stellt bei der Ablehnung der Vetoqualität weniger auf die Geringwertigkeit des Appellcharakters ab, sondern verweist darauf, dass die Landesverfassung keine weiteren Anforderungen an den Beschluss des Landtags aufstellt und es sich bei Art. 67 LV NRW mithin nur um eine *„Gegenvorstellungskompetenz"* und kein Vetorecht handeln kann. – Vgl. Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn 3; ebenso Bodo Pieroth in der Expertenanhörung im Landtag NRW zu Art. 67 – Vgl. Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 7.
A.A. Vogels, in: Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – Handkommentar, Art. 67, Rn 2 – Vogels klassifiziert Art. 67 LV NRW als „suspensives Vetorecht".

Zum einen muss, wie oben geschildert, eine dritte oder vierte ‚nachgeschaltete' Lesung im Landtagsplenum erfolgen, mit der sogar eine weitere Ausschussbefassung einhergehen kann. Dabei wird sich die erneute parlamentarische Befassung auf die Bedenken beschränken müssen, welche von der Landesregierung geäußert wurden.[933] Diese Feststellung ist auch deshalb stichhaltig, da die Beschlussdimension des Landtags, wie sie sich aus Art. 67 S. 2 LV NRW ergibt, auch eine Beschränkung auf die erhobenen Bedenken erfährt. Der Landtag entscheidet letztlich nicht noch einmal neu darüber, ob er das Gesetz als solches weiterhin will (dies ist bei Art. 42 Abs. 2 NV anders[934]), sondern ob er den Bedenken der Landesregierung Rechnung tragen möchte.[935] Das Landesparlament kann das Gesetz also in den durch die Landesregierung in Frage gestellten Punkten verändern und sich somit den exekutiven Bedenken anschließen, oder es kann per Beschluss zum Ausdruck bringen, dass es den Bedenken nicht Folgen möchte.

Zum anderen ist eine weitere Folge jenes Einspruchs aus Art. 67 LV NRW, dass die Landesregierung von ihrer Verpflichtung zur Ausfertigung und Verkündung nach Art. 71 Abs. 1 LV NRW entbunden wird.[936] Diese Hemmungsfolge ist nicht zu unterschätzen, da hiermit für den ursprünglichen Landtagsbeschluss i.S.v. Art. 66 S. 1 LV NRW de facto die Nichtexistenz fingiert wird.[937] Diese Fiktion basiert auf der Vermutung, dass das Gesetz infolge der Geltendmachung von Bedenken in seiner bisherigen Form als nicht zustande gekommen anzusehen ist. Nur aufgrund dieser Annahme kann die Landesregierung von ihrer Verpflichtung zur Ausfertigung und Verkündung als entbunden angesehen werden.[938] Die Fiktion der Nichtexistenz führt faktisch zu einer zeitlichen Verzögerung des Normset-

---

933 Ebenso Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn 15: *„...Mit Rücksicht auf den Ausnahmecharakter dieser erneuten Lesung ist allerdings zu fordern, daß sich die Auseinandersetzung auf die von der Landesregierung monierten Punkte beschränkt und nicht zu einer Wiederholung der kompletten Gesetzesberatung führt. …“.*

934 Beim Einspruch aus Art. 42 Abs. 2 NV ging es gerade darum, dass der Landtag überhaupt erst einen Beschluss darüber fassen musste, ob und inwieweit ein Entwurf zum Gesetz wird. Diese Konstellation unterscheidet sich schon grundsätzlich vom Einspruch gegen einen Gesetzesbeschluss, wie Art. 67 LV NRW diesen vorsieht.

935 Zweifelsohne hat sich die erneute Beschlussfassung auf diejenigen Gesetzesbestimmungen zu beschränken, welche die Landesregierung zum Gegenstand ihrer Bedenken gemacht hat (Vgl. Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm – Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen Art. 67, Rn 6). Dennoch schließt diese Gesetzesformulierung m.E. nicht aus, dass die Landesregierung auch das gesamte Gesetz für überdenkenswürdig erachten kann.

936 Vgl. Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn 14.

937 Ähnlich A. Vogels: Vgl. Vogels, in: Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – Handkommentar, Art. 67, Rn 2: *„…Das Recht Bedenken zu erheben, bedeutet die Funktion, das Inkrafttreten des Gesetzes vorläufig zu hemmen und eine nochmalige Beschlußfassung des Landtages herbeizuführen. …“.*

938 Grundsätzlich wäre die Landesregierung nach Art. 71 Abs. 1 LV NRW zur ‚unverzüglichen' Ausfertigung und Verkündung verpflichtet. ‚Unverzüglichkeit' würde im adaptierten zivilrechtlichen Sinne, ‚ohne schuldhaftes Zögern' bedeuten. Die Landesregierung müsste somit so schnell wie objektiv möglich ausfertigen. Es läge jedoch kein schuldhaftes Zögern in diesem Sinne vor, wenn die Landesregierung Bedenken gemäß Art. 67 LV NRW erhoben hätte. Durch die dann folgende erneute Entscheidungsphase des Landtags kann die Ausfertigung zunächst unterbleiben. – Vgl. Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 71, Rn 22/23.

zungsverfahrens, da während der exekutiv erzwungenen Beratungsphase des Landtags, dem ursprünglichen Gesetz nicht zu rechtlicher Existenz[939] verholfen werden kann. Diese temporäre Hemmung der Gesetzeswerdung kann auch nicht durch ein Übergehen zur Geschäftsordnung verhindert werden, da dem Landtag ein solches Vorgehen durch die Geschäftsordnung selbst verwehrt wird.[940] Faktisch kommt der Gesetzgebungsprozess für das fragliche Gesetz somit nicht vor dem Ende der dritten Lesung im Landtag und eventuellen diesbezüglichen Ausschussberatungen zu einem Abschluss.

Die Erhebung von Bedenken suspendiert also den ursprünglichen Gesetzesbeschluss. Das Recht aus Art. 67 LV NRW stellt sich mithin als suspensives Einspruchsrecht dar, welches sich entweder auf Teile des Gesetzes oder auf das Gesetz als Ganzes beziehen können. Die Wahrscheinlichkeit, dass das Regierungskabinett Einzelfragen für erneut diskussionswürdig hält, ist zwar größer als die Infragestellung des gesamten Gesetzes. Dennoch schließt der Wortlaut von Art. 67 LV NRW weder in Satz 1 noch Satz 2 aus, dass es sich auch um globale Bedenken gegen das ganze Gesetz handeln kann.

Für die unmittelbare Rechtsfolge der Geltendmachung von Bedenken gemäß Art. 67 LV NRW ist dies jedoch zunächst auch egal. Hat die Landesregierung Einspruch erhoben, ist das gesamte Gesetz suspendiert. Egal ob die Landesregierung Teile des Gesetzes oder dieses als Ganzes moniert. Nur wenn der Landtag sich gegen eine Inkorporierung der Bedenken per Mehrheitsbeschluss i.S.v. Art. 44 Abs. 2 LV NRW ausspricht, ist diese Aussetzungsfiktion beendet. Trägt der federführende Ausschuss den exekutiven Bedenken somit keine Rechnung, gibt es zwei mögliche parlamentarische Herangehensweisen: Entweder derselbe inhaltsgleiche Entwurf wird im Plenum wiederum zur Abstimmung gestellt, oder es erfolgt eine dezidierte Negativ-Beschlussfassung über die erhobenen Bedenken der Landesregierung. Beide Vorgehensweisen scheinen sowohl vom Wortlaut des Art. 67 LV NRW als auch von der parlamentarischen Geschäftsordnung gedeckt. Welches der beiden Prozedere gewählt wird, entscheidet der zuständige Fachausschuss des Landtags.

Nur durch den erneuten Beschluss des inhaltsgleichen Gesetzes oder die dezidierte Ablehnung der exekutiven Bedenken kann das Moratorium des Art. 67 LV NRW überwunden werden. Schafft es der Landtag einen dieser beiden Beschlüsse mit der regulären Beschlussmehrheit zu Wege zu bringen, kann der *suspensive* exekutive Einspruch als überwunden angesehen werden.

Das Verfahren des Art. 67 LV NRW bietet der Landesregierung die Möglichkeit, ihre Gegenargumente gegenüber einem Legislativakt zu präsentieren und mithin auch die Chance eine Mehrheit im Landtag davon zu überzeugen, das Gesetz inhaltlich anders zu beschließen. Im Rahmen der dritten/vierten ‚nachge-

[939] Vgl. BVerfGE 63, 343 (353); 72, 200 (241).
[940] Vgl. § 23 Abs. 3 GOLT NRW: „Über Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags und Vorlagen und Anträge der Landesregierung darf nicht zur Tagesordnung übergegangen werden.“.

schalteten' Lesung könnte das fragliche Gesetz also inhaltlich verändert worden sein und somit ein veränderter Gesetzentwurf zur Abstimmung stehen. Macht sich der Landtag die Argumente der Landesregierung zu Eigen, beschließt die Landeslegislative das Gesetz also nunmehr in veränderter Form, gilt das Ursprungsgesetz durch den Landtag als aufgehoben. Seine Existenz ist nunmehr nicht nur mehr gehemmt, sondern der Landtag selbst, hat auf Anregung der Landesregierung hin diesem den ‚Todesstoß' versetzt. Insoweit hat die ‚Gegenvorstellung' seitens der Landesregierung zum Erfolg geführt, da das ursprüngliche Gesetz beseitigt wurde. Faktisch kann dieser Rechtsfolge absolute Einspruchsqualität zuerkannt werden.

Über diese Ergebnisvariante hinaus, stellt sich die Frage nach der Dauer des Moratoriums. Als unstrittig kann erachtet werden, dass das gesamte Gesetz infolge der Erhebung von Bedenken (auch gegenüber einzelnen Gesetzesaspekten) gehemmt ist. Hinsichtlich des Zeitpunktes der erneuten Beschlussfassung durch den Landtag enthält Art. 67 S. 2 LV NRW keine Vorgaben, so dass diesbezüglich auch keine Mindestfristen gelten.[941] In der Folge kann es theoretisch auch passieren, dass es zu gar keiner Zurückweisungsaktion gegenüber den Bedenken der Landesregierung kommt. Aus den unterschiedlichsten politischen Erwägungen heraus, die sich von totalem oder temporären Mehrheitsverlust bis hin zu gravierenden Meinungsdifferenzen innerhalb der Beschlussfraktionen erstrecken könnten, erscheint es denkbar, dass sich keine erneute Mehrheit findet, um das Gesetz zu bestätigen oder die Bedenken zurückzuweisen.[942] In einem solchen Fall würde die Hemmung faktisch dauerhafte Folgen haben und das ursprüngliche Gesetz der Ausfertigung und Verkündung vorenthalten bleiben. Dies käme einer absoluten Aussetzung des ursprünglichen Gesetzesbeschlusses gleich. Zu einer endgültigen und somit wirklich absoluten Vernichtung des ursprünglichen Beschlusses käme es in einer solchen Konstellation durch die verfassungsrechtliche Figur der ‚sachlichen Diskontinuität'. Wie schon für Art. 42 Abs. 2 NV erläutert, könnte die ‚sachliche Diskontinuität' zum ‚Dahinscheiden' des ganzen gehemmten Gesetzes führen. Hat der Landtag zwar noch das ursprüngliche Gesetzgebungsunterfangen zu Ende gebracht, der Ablauf der Legislaturperiode aber eine erneute Beschlussfassung gegenüber den exekutiven Bedenken i.S.v. Art. 67 LV NRW in ‚nachgeschalteter' dritter/vierter Lesung wegen des Ablaufs der Legislaturperiode unmöglich gemacht, muss das Gesetz als gescheitert angesehen werden. Diese Annahme träfe auch ohne nahendes Ende der Legislaturperiode zu, wenn der Landtag langfristig einfach nicht die politische Kraft zur Zurückweisung der Bedenken oder zur Bestätigung des ursprünglichen Gesetzes aufbringt. Infolge der ‚sachlichen Diskonti-

941 Vgl. Vogels, in: Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – Handkommentar, Art. 67, Rn 5; ebenso: Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn 14.

942 Die Realitätsnähe und praktische Relevanz derartiger Szenarien in einem parlamentarischen Regierungssystem soll an dieser Stelle zunächst keine nähere Bewertung erfahren, sondern den diesbezüglichen verfassungspolitischen Erwägungen vorbehalten bleiben (Vgl. Kapitel E.).

nuität', wäre als faktisches Ergebnis, der Totalverlust des Gesetzes zu konstatieren der Einspruch hätte mithin *absolute* Wirkung entfaltet.

(2) Art. 67 LV NRW und seine Vetodimension

Über die faktischen suspensiven bzw. absoluten Wirkungen hinaus bleibt jedoch fraglich, ob und inwieweit den Einsprüchen aus Art. 67 LV NRW auch grundsätzliche Vetoqualität zukommt. Diese Fragestellung ist anhand der hier vertretenen Vetodefinition zu erörtern.

Zweifelsohne handelt es sich bei den fraglichen Einspruchsrechten um solche, die als Unterminierungsrechte im Bereich der *Gesetzgebung* anzusiedeln sind. Fraglos stellt die einspruchsberechtigte Landesregierung i.S.d. Art. 51 ff LV NRW eine *exekutive* Instanz dar. Als im Vergleich zu der niedersächsischen Einspruchsregelung in Art. 42 Abs. 2 NV unproblematisch erweist sich auch die Definitionskomponente des *‚entstandenen Gesetzes'*. Im Sinne der hier vertretenen Ansicht genügt für dieses Kriterium der legislative Gesetzesbeschluss. Weitere Vervollständigungskomponenten im Verfahrensgang der Normwerdung sind nach dem parlamentarischen Beschluss des Gesetzes „nur" noch ‚Beiwerk'. Die eigentliche Entstehung des Gesetzes liegt in der Beschlussfassung des Parlaments. Schon die Betrachtung des Wortlauts von Art. 67 S. 1 LV NRW macht deutlich, dass hier von einem ‚beschlossenen Gesetz' ausgegangen wird. Nur wenn das Legislativverfahren seinen Abschluss gefunden hat, ist der Landesregierung eine Geltendmachung von Bedenken überhaupt gestattet.[943] In der Folge ist auch das Kriterium des entstandenen Gesetzes als erfüllt anzusehen.

Überdies besteht für die nordrhein-westfälische Landesregierung keinerlei Mitwirkungsrecht an der Gesetzgebung. Auch die Möglichkeit zur Erhebung von Bedenken verleiht ihr in gar keiner Weise eine wie auch immer geartete Kompetenz an der inhaltlichen Beschlussfassung mitzuwirken. Der Einspruch aus Art. 67 LV NRW beschränkt sich auf die negative Suspendierung des ursprünglichen Gesetzesbeschlusses. Damit stellt er also auch kein positives Recht zur Partizipation dar, sondern ist auf *negative* Unterminierung des Beschlusses in seiner ursprünglichen Form ausgerichtet. Von diesem Recht macht die exekutive Landesregierung auch von externer, dem eigentlichen parlamentarischen Legislativverfahren abgetrennter Position aus Gebrauch.

Wohlwissend, dass dies nicht der herkömmlichen Sichtweise entspricht, muss bei näherer Betrachtung der Unterminierungsrechte aus Art. 67 LV NRW erkannt werden, dass es sich um exekutive Einspruchsmöglichkeiten handelt, welchen die Vetoqualität zuerkannt werden muss. Wie oben beschrieben, hat der Einsatz zunächst *suspensiven* Charakter, der sich aber in bestimmten Konstellationen zu einem *absoluten Vetorecht* ausbauen kann.

Es mag sein, dass es sich, wie es *Rolf Grawert* schreibt, bei Art. 67 LV NRW zusammen mit Art. 65 und Art. 71 Abs. 1 LV NRW um einen *„Mitwirkungsstatus der*

[943] Vgl. Vogels, in: Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – Handkommentar, Art. 67, Rn 3.

Landesregierung bei der legislativen Staatsleitung"[944] handelt. Diese Dogmatik der Staatsleitung ist jedoch weder der nordrhein-westfälischen Landesverfassung noch dem Grundgesetz zu entnehmen, sondern stellt m.E. nur einen Erklärungsansatz für das Gesamtfunktionieren des parlamentarischen Regierungssystems dar. Für die Vetorechtsbetrachtungen von Art. 67 LV NRW spielt sie zudem aber auch keine Rolle. Fakt ist, dass es sich bei dem Recht zur Erhebung von Bedenken nicht nur um ein exekutives Appellationsrecht handelt, bei welchem Bedenken in farbloser Art und Weise an den Landtag gerichtet werden können[945]. Art. 67 LV NRW bietet mehr als nur eine ‚Denkpause'. Es ist ein echtes Moratorium, dessen hemmende Wirkungen nur durch das Aufbieten der parlamentarischen Mehrheitskräfte überwunden werden können. Es eignet sich nicht nur zur Indoktrination der Landtagsabgeordneten, sondern es fordert den parlamentarischen Willen als Ganzen heraus.

Am vergleichbarsten sind diese Annahmen mit den Erwägungen von *Thomas Mann*, der Art. 67 LV NRW als *„Gegenvorstellungskompetenz"*[946] beschreibt. Es handelt sich nämlich tatsächlich um eine wirkliche Kompetenz der Landesregierung, die zudem nicht gering geschätzt werden sollte. Dem Landtag wird zum einen zunächst einmal auf ganzer Linie der Hemmungswille der Exekutive aufoktroyiert und zum anderen auch noch die regierungsamtliche Sicht der Dinge zum aktuellen Beschlussstatus erhoben. Zu dieser Hemmungskompetenz tritt das Recht, den Landtag zu einer erneuten inhaltlichen Befassung zu nötigen. Die Landeslegislative wird trotz des schon einmal abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens dazu gezwungen, sich erneut inhaltlich mit dem Gesetz und den Bedenken der Exekutive auseinander zu setzen. Das Parlament muss das Gesetz erneut auf seine Tagesordnung setzen und im Plenum die zur Kenntnis gebrachten exekutiven Bedenken debattieren und erörtern.[947] Das faktische Ergebnis dieser erneuten Befassungspflicht geht jedoch über kurzfristige Hemmung und den Anspruch auf Gegenvorstellung, inklusive einer Würdigung der Bedenken, hinaus.

Da der Landtag nur mittels erneuter Beschlussfassung über die exekutiven Bedenken hinwegkommen kann, ist ein qualitativer Mehrwert zu verzeichnen. Der massive Unterminierungseinfluss, den der Einspruch nach Art. 67 LV NRW mit sich bringt, weist das Potential auf, bei deren Nichtzurückweisung das ursprüngliche Gesetz teilweise oder sogar ganz zu Fall zu bringen. Insoweit wird deutlich, dass jene Rechte der Landesregierung weit über ein reines Einstreuen von Bedenken hinausgehen.

Die Kompetenz beschränkt sich somit nicht allein auf eine reine Gegenvorstellung. Vielmehr erwächst der Landesregierung aus Art. 67 LV NRW bezüglich den

944 Grawert, in: Kommentar Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Art. 67, S. 119.
945 So jedenfalls: Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm – Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen Art. 67, Rn 5; Ebenso: Kleinrahm, Landesverfassung, in: Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 76.
946 Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn 3.
947 Vgl. Vogels, in: Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – Handkommentar, Art. 67, Rn 2 & 5.

Produkten parlamentarischer Gesetzgebung eine eigene Macht. Das jüngste Anwendungsbeispiel aus dem Jahr 2002 macht dies noch einmal deutlich. Der damalige Ministerpräsident Peer Steinbrück drückte nicht nur seine Bedenken zum fraglichen Gesetz aus, sondern schrieb an den Landtagspräsidenten in apodiktischer Form: „…Die Ausfertigung und Verkündung dieses Gesetzes werden daher abgelehnt. …“[948]. Wie die eruierbaren Anwendungsfälle zu Art. 67 LV NRW zeigen, basierten diese i.d.R. auf verfassungsrechtlichen Zweifeln und korrelierten somit mit den Rechten und Pflichten aus Art. 71 Abs. 1 LV NRW.[949]

Dennoch darf nicht übersehen werden, dass sich über den vorgeschalteten Einsatz von Art. 67 LV NRW die Möglichkeiten der Landesregierung wesentlich erweitern. Gesetze könnten faktisch nicht nur im Falle von verfassungsrechtlichen Bedenken nicht ausgefertigt werden, sondern auch bei der Darlegung von rein politischen Motiven. Ein von der Verfassung in Artikel 71 Abs. 1 LV NRW nicht vorgesehenes politisches Prüfrecht findet über die Kombination von Art. 67 und 71 LV NRW mittelbar Eingang in die Landesverfassung.

Dies zugrunde legend wird deutlich, welches Potential Art. 67 LV NRW innewohnt. Es darf zudem nicht verkannt werden, dass der Landtag nicht einfach lediglich die Gegenvorstellung über sich ergehen lassen muss und danach wäre das Gesetz automatisch wiederbelebt. Ganz im Gegenteil, die Legislative muss den gleichen parlamentarischen Kraftakt einer Beschlussfassung erneut aufbieten. Deshalb bleibt das Recht aus Art. 67 LV NRW nicht auf der Stufe einer Gegenvorstellung stehen, sondern stellt zumindest im Rahmen einer verfassungstheoretischen Exegese ein tatsächliches Vetorecht dar.

Legt man die Aufzeichnungen des nordrhein-westfälischen verfassunggebenden Ausschusses zugrunde, wird diese Analyse auch bestätigt. Eindeutig ging es bei den dortigen Beratungen zu Art. 67 LV NRW um die Verortung und Dimensionierung eines expliziten Vetorechts. Im diesbezüglichen Entwurf[950] des Innenministers Menzel war zunächst einmal ein echtes suspensives Vetorecht der Landesregierung ausgestaltet worden. Jene Formulierung muss jedoch im Gesamtzusammenhang der Verfassunggebung gesehen werden. Als wesentlich ist dabei zu

---

948 Schreiben des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen im Namen der Landesregierung v. 18. Dez. 2002.

949 In diesen Zusammenhang sei auf eine abschließende Bemerkung von Prof. Dr. Bodo Pieroth verwiesen: *„…Ich möchte dringend vor dem Vorschlag von Herrn Welnhofer warnen, in Artikel 71 – entsprechend Artikel 82 Grundgesetz – die Passage ‚…die nach dieser Landesverfassung zustande gekommen sind' einzufügen. Damit würde man der Landesregierung eine formelle Prüfungskompetenz einräumen. Das würde weit über das hinausgehen, was Artikel 67 bisher enthält. …“* (Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 26.).
Es erscheint zumindest fraglich, inwieweit dieser Ansicht gefolgt werden kann. Nach ganz überwiegender Ansicht gewährt Artikel 67 der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen aus sowohl rein politischen als auch verfassungsrechtlichen Zweifeln heraus, Bedenken gegen ein Landesgesetz zu erheben. Ganz fraglos sind von letzterem Aspekt auch formelle Verfassungsfragen erfasst. (Vgl. Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn 19; ebenso: Dickersbach, in: Geller/Kleinrahm – Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen Art. 67, Rn 3).
Insoweit erschließt sich nicht, was Bodo Pieroth mit diesen Ausführungen gemeint haben könnte.

950 Vgl. Innenminister Menzel in: Stenographischer Bericht des VA, v. 27.11.1947, S. 52.

erwähnen, dass die Idee eines Vetorechts gegen die Gesetzgebung des Landtages letztlich dem Ansinnen geschuldet ist, eine Zweite Kammer oder einen Staatsrat zu installieren.[951] Ursprünglich sollten diese Organe mit einem Vetorecht gegen die Normsetzung des Landtags ausgestattet werden. Primäres Ziel des Innenministers war es jedoch, eine solche Zweite Kammer oder gar einen Staatsrat zu verhindern.

Die Zweite Kammer wurde allein von der CDU unter Konrad Adenauer präferiert und ansonsten von allen anderen Parteien, maßgeblich der SPD, abgelehnt. Die KPD wollte weder eine Zweite Kammer/Senat/Staatsrat noch ein Vetorecht der Landesregierung akzeptieren. Zunächst galt es also die Frage nach einer Zweiten Kammer zu beantworten. Als die CDU das Scheitern dieses Ansinnens vergegenwärtigen musste, lehnte sie als Reaktion hierauf ein Vetorecht seitens der Landesregierung ab.[952] Für den Innenminister der SPD-Landesregierung stellte sich im Folgenden zudem als besonders problematisch dar, dass neben der FDP[953] auch seine eigene Partei nicht unterstützend hinter seinem Veto-Entwurf stand.[954] Der Innenminister Menzel stand demzufolge mit seiner Vetoidee relativ allein, eine Mehrheit für seinen Vetoentwurf hatte er nicht sicher, zumal die CDU, nach dem Scheitern der Senatslösung diesbezüglich zur Totalverweigerung überging. Um seinen Vorschlag zu retten, wurde eine in der Formulierung abgeschwächte Version, im Sinne der heutigen Geltendmachung von Bedenken, ersonnen.[955] Diese fand dann ungeachtet fortgesetzter Bedenken auch die Zustimmung der CDU, sowie aller anderen Parteien im Verfassungsausschuss.

Trotz aller verhandlungstaktischer Einschränkungen die Art. 67 LV NRW während der Verfassunggebung erfahren hat, stand eines für den Verfassungsausschuss offenbar niemals in Frage: Es würde sich auch beim abgeschwächten Einspruch, um ein Vetorecht handeln. Es kann daher nicht der Analyse von *Wolfgang Kringe* zugestimmt werden, die den Kompromissgedanken hinter der veränderten Formulierung in ein qualitatives Weniger umzudeuten versucht:

„…Damit war das ursprünglich von Menzel in die Verfassungsdiskussion gebrachte aufschiebende Vetorecht der Landesregierung gegenüber dem Landtag bei der Gesetzgebung soweit abgeschwächt worden, daß kaum noch von einem solchen die Rede sein kann. Der Landesregierung, die den tages- und parteipolitischen Auseinandersetzungen distanzierter gegenüberstehen kann als der Landtag, wurde ein verfassungsrechtliches Instrument an die Hand gegeben, mit dessen Hilfe sie den Landtag auf eine ihrer Meinung nach nicht einwandfreie Gesetzgebung hinweisen kann. Es ist von einem Willensentscheid des Landtags abhängig, ob dies zu einer Revision der qualita-

[951] Zur Fragestellung einer Zweiten Kammer/eines Staatsrats: W. Kringe, Machtfragen, Die Entstehung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen 1946-1950, S. 468-484.
[952] Vgl. Abg. Scholtissek, in: Stenographischer Bericht des VA, v. 04.05.1950, S. 4496.
[953] Vgl. Abg. Krekeler, in: Stenographischer Bericht des VA, v. 04.05.1950, S. 4503.
[954] Vgl. Protokoll VA, v. 10.02.1950, S. 181 ff, v. 11.02.1950, S. 211 ff.
[955] Vgl. W. Kringe, Machtfragen, Die Entstehung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen 1946-1950, S. 488/489.

tiven Verbesserung der Gesetzgebung führt. Es war in dem Moment, als die Bildung einer zweiten Kammer abgelehnt wurde, zu erwarten, daß Menzels Vorschlag, die Landesregierung mit einem aufschiebenden Veto auszustatten, nicht berücksichtigt werden sollte. Weder dem Innenminister noch seiner Fraktion ging es darum, dieses Verfassungsinstrument auf alle Fälle festzuschreiben und als verfassungspolitische conditio sine qua non durchzusetzen. Der Vorschlag Menzels ist eher verfassungspolitisch taktisch zu werten und zielte darauf, eine zweigeteilte Legislative zu verhindern…"[956]

Die übrigen Motivlagen unberücksichtigt lassend, muss festgestellt werden, dass Wolfgang Kringe in seiner Analyse einen essentiellen Umstand verkennt: Dasjenige was Innenminister Menzel als Kompromissvorschlag in den nordrhein-westfälischen Verfassungsausschuss einbrachte und was sich dem verabschiedeten Wortlaut nach nur als Recht zur Geltendmachung von Bedenken darstellt, war dem Grunde nach das Gleiche, was er mit seinem ursprünglichen Vorschlag avisierte, ein aufschiebendes Veto. Die Wurzel dieser Fehldeutung seitens W. Kringes ist m.E. schon in der fragwürdigen Annahme zu suchen, dass eine Landesregierung der tages- und parteipolitischen Auseinandersetzung distanzierter als der Landtag gegenüberstehen würde. Das ganze Gegenteil ist jedoch der Fall. Die Landesexekutive stellt vielmehr das dominierende politische Führungsorgan dar. Diese Rolle unterschätzend, hat W. Kringe wohl auch die Dimension ihres exekutiven Vetos verkannt.

Somit bestätigen auch die Analysen der Verfassunggebung in Nordrhein-Westfalen, das zuvor eruierte Ergebnis: Beim Einspruchsrecht aus Art. 67 LV NRW handelt es sich um ein vom Grundcharakter her suspensives exekutives *Vetorecht*, welches sogar die Potentiale eines absoluten Vetos in sich birgt.

c. Art. 119 Verfassung des Landes Hessen

aa. Einspruchsrecht der Landesregierung

Das hessische Verfassungsrecht erweist sich, bezüglich der dort geregelten Gesetzgebungsfragen, als im Wesentlichen gleichartig zu demjenigen der anderen Bundesländer und somit auch zu dem Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens. In den Artikeln 116 ff Hessische Verfassung (HV) werden die Verfahrensanforderungen an die Gesetzgebung durch das Hauptrechtsetzungsorgan Landtag oder die ausnahmsweise ebenso zulässige Volksgesetzgebung aufgestellt. Insofern sei inhaltlich auf die Grundannahmen verwiesen, wie sie für Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen dargestellt wurden.[957]

[956] A.a.O., S. 489.

[957] Zu den Feinheiten der Staatsorganisation des Landes Hessen: W. v. Brünneck, Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946, in: JöR 3 (1954) S. 247-252.

Allerdings weist auch das hessische Verfassungsrecht eine Norm auf, welche unter Vetogesichtspunkten als beachtenswert angesehen werden muss – Art. 119 HV:

So heißt es in **Art. 119 HV**:

(1) Gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz steht der Landesregierung der Einspruch zu.

(2) Der Einspruch muß innerhalb fünf Tagen, seine Begründung innerhalb zwei Wochen nach der Schlußabstimmung dem Landtag zugehen. Er kann bis zum Beginn der erneuten Beratung im Landtag zurückgezogen werden.

(3) Kommt keine Übereinstimmung zwischen Landtag und Landesregierung zustande, so gilt das Gesetz nur dann als angenommen, wenn der Landtag mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder entgegen dem Einspruch beschließt.

Ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen wird der Landesregierung von Hessen somit ein Recht eingeräumt, welches sie in die Lage versetzt, ein vom Landtag schon einmal beschlossenes Gesetz zurück zu weisen. Sinn und Zweck dieses Unterfangens soll es sein, die Legislative zur nochmaligen Beratung und Überprüfung zu zwingen, um mögliche verfassungsrechtliche Bedenken auszumerzen oder gar inhaltliche Fehler zu heilen.[958]

Das Einspruchsrecht steht dem Wortlaut nach nur der Landesregierung zu und setzt vor seiner Geltendmachung einen entsprechenden Kabinettsbeschluss voraus. Insoweit unterscheidet es sich nicht von der nordrhein-westfälischen Einspruchsvariante. Die strukturelle Ähnlichkeit zum nordrhein-westfälischen Art. 67 LV NRW legt die Annahme nahe, dass auch in Hessen nur ein vom Landtag beschlossenes Gesetz Gegenstand des Einspruchs sein kann, was wiederum die Zustimmung zu Staatsverträgen als Zielobjekt ausschließt. Dergleichen kommen, wie in Nordrhein-Westfalen, durch Volksentscheid beschlossene Gesetze als Zielobjekte des exekutiven Einspruchs nicht in Frage.[959]

Hervor zu streichen ist jedoch, dass Art. 119 HV die eigentliche Intention der exekutiven Unterminierung dezidierter ausdrückt, als es Art. 67 LV NRW tut. Letztgenannter spricht lediglich davon, dass die Landesregierung Bedenken erheben könne, wohingegen in der hessischen Version explizit eine Einspruchsmöglichkeit eröffnet wird. Wie oben aufgezeigt, kann dennoch davon ausgegangen werden, dass die Norm in der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen dasselbe meint, wie Art. 119 Abs. 1 HV – einen exekutiven Einspruch.

Die Einzelheiten des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens sind geregelt in der GOLT Hessen v. 16. Juni 2004 (GVBl. Hessen I S. 223) – §§ 11-23.

[958] Vgl. Schonebohm, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar Bd. 2, Art. 119, Rn 1.

[959] Hinkel, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar, Art. 119, S. 209.

Ebenso wie in Nordrhein-Westfalen sind den Gründen der Einspruchseinlegung durch die Verfassung Hessens keine Grenzen gesetzt.[960] Daher können neben verfassungsrechtlichen Bedenken auch politische Gründe den Einspruch auslösen.[961] In der Folge der Einspruchseinlegung hat die Verkündung des fraglichen Gesetzes zu unterbleiben und eine erneute parlamentarische Beratung stattzufinden.[962] Vergleichbar mit Art. 67 LV NRW regelt auch Art. 119 HV seinem Wortlaut nach nicht den Umfang des Einspruchs. Daher kann sowohl gegen Teile des Gesetzes als auch gegen dieses als Ganzes Einspruch erhoben werden. Faktische Folge des Einspruchs ist, neben dem Hemmungszustand, der Zwang dazu, dass der Landtag sich erneut mit der Materie auseinander setzen muss. Die Beratungsmaterie ist dann allerdings, wie in NRW, auf die Einspruchsdimension beschränkt. Bei nur teilweiser Beanstandung seitens der Exekutive bleibt der Landtag an seinen früheren Beschluss gebunden.[963] Ihm wird somit nur die Möglichkeit eröffnet, das Gesetz im Rahmen der Einspruchsdimension zu verändern. Allerdings bleibt der Hessische Landtag, genau wie das nordrhein-westfälische Landesparlament, weiterhin Herr des Verfahrens.[964] Aus § 20 GOLT Hessen[965] lässt sich entnehmen, dass über den Einspruch hinaus und die damit einhergehende Verpflichtungen seitens der Landesregierung keinerlei Kontroll- oder Einflussmöglichkeiten auf das dem Einspruch folgende Procedere bestehen. Das weitere Vorgehen seitens des Landtags ist wiederum vergleichbar mit dem in NRW, da auch in Hessen eine dritte/vierte Lesung im Parlament ‚nachgeschaltet' wird. Trotz der grundsätzlichen Gemeinsamkeiten lassen sich zwischen beiden Normen auch wesentliche Unterschiede ausmachen:

Anders als bei Art. 67 LV NRW genügt für Art. 119 HV nicht allein die fristgemäße begründete Erhebung der Bedenken. Vielmehr bedarf es in Hessen nach Art. 119 Abs. 2 S. 1 HV für einen wirksamen Einspruch der Einhaltung zweier Fristen. Zum einen muss innerhalb von fünf Tagen nach der Schlussabstimmung

---

960 Vgl. Schonebohm, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar Bd. 2, Art. 119, Rn 5: „*…Zur Art der Gründe, aus denen der Einspruch erhoben werden kann, verschweigt sich die HV. Diese können politischer, fachlicher oder rechtlicher Natur sein. …*".

961 Vgl. Hinkel, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar, Art. 119, S. 210.

962 Vgl. Schonebohm, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar Bd. 2, Art. 119, Rn 6.

963 Vgl. Schonebohm., in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar Bd. 2, Art. 119, Rn 6.

964 Vgl. Hinkel, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar, Art. 119, S. 210.

965 § 20 GOLT Hessen v. 16. Juni 2004 (GVBl. Hessen I S. 223) Weitere Lesung:
(1) Erhebt die Landesregierung Einspruch gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz (Artikel 119 HV), so findet eine weitere Lesung statt. (2) Im Verlauf der weiteren Lesung können Änderungen nur zu den im Einspruch der Landesregierung beanstandeten Teilen des Gesetzes beantragt werden. (3) Auf Verlangen einer Fraktion oder von mindestens fünf Abgeordneten sind einzelne Bestimmungen oder Teile des Gesetzentwurfs getrennt zur Beratung und Abstimmung zu stellen. Liegen zu solchen Bestimmungen oder Teilen des Gesetzentwurfs Änderungsanträge vor, so ist nach Schluss der Beratung zunächst über diese abzustimmen. (4) Am Schluss der weiteren Lesung ist zunächst über vorliegende Änderungsanträge, die nicht durch getrennte Abstimmung erledigt sind, abzustimmen. Sodann wird über den Gesetzentwurf im Ganzen, gegebenenfalls mit den im Verlauf der weiteren Lesung beschlossenen Änderungen, abgestimmt (Schlussabstimmung in weiterer Lesung). (5) In der Schlussabstimmung in weiterer Lesung kann der Landtag beschließen, seinen Gesetzentwurf zu bestätigen, in abgeänderter Form anzunehmen oder für erledigt zu erklären. (6) Wird ein Gesetzentwurf in der Schlussabstimmung in weiterer Lesung mit der Mehrheit der Mitglieder des Landtags bestätigt oder in abgeänderter Fassung angenommen, so ist das Gesetz beschlossen.

im Landtag Einspruch eingelegt, zum anderen muss dieser dann innerhalb von zwei Wochen nach der Schlussabstimmung entsprechend durch die Landesregierung begründet werden. Insofern ist der hessischen Regelung in Art. 119 Abs. 2 S. 1 2. Hs. HV noch wesentlich deutlicher als der Regelung in NRW zu entnehmen, dass für die Landesregierung durch ihren Einspruch Begründungspflichten ausgelöst werden.[966]

Als weiterer wesentlicher Unterschied zum nordrhein-westfälischen Einspruch ist das erhöhte Zurückweisungsquorum hervor zu streichen. Anders als bei Art. 67 LV NRW genügt für eine Beibehaltung der ursprünglichen Fassung seitens des hessischen Landtags nicht die einfache Beschlussmehrheit. Die Landeslegislative Hessens muss gemäß Art. 119 Abs. 3 HV vielmehr eine qualifizierte Mehrheit in Form der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl aufbieten, um bei fehlender Übereinstimmung über die Einspruchsgegenstände an dem ursprünglichen Gesetzesinhalt festhalten zu können. Dies gilt sowohl bei einem exekutiven Einspruch gegen das ganze Gesetz als auch bei einem nur auf Teilgegenstände bezogenen Einspruch. Wird die qualifizierte Mehrheit durch den hessischen Landtag nicht aufgeboten, setzt sich gleichsam der Einspruch durch und das Gesetz gilt im Rahmen der Einspruchsparameter als gescheitert.

Wurde durch die Landesregierung nur gegen Teile des Gesetzes Einspruch erhoben, sind im Falle der Quorumverfehlung im Landtag nur diese Teile als nicht beschlossen anzusehen. Die übrigen Teile des Gesetzes gelten als fortbestehend, da das Landesparlament an diese gebunden ist. Zum Problemkreis einer möglicherweise übrig bleibenden ‚Gesetzesruine' sei auf die entsprechenden Ausführungen zu Art. 67 LV NRW verwiesen.

Anders als in Nordrhein-Westfalen weist die hessische Norm Art. 119 HV keine nennenswerte Einsatzfrequenz aus. In der seit 1946 währenden Verfassungsgeschichte Hessens wurde das Einspruchsrecht bisher nur einmal beim 8. Gesetz zur Änderung des Richterbesoldungsrechts[967] durch die Landesregierung im Jahr 1954 wahrgenommen. Die Landesregierung legte den Einspruch mit der Begründung ein, dass das 8. Änderungsgesetz zur Richterbesoldung in einer Passage auf das 7. Änderungsgesetz zur Lehrerbesoldung verwies, dieses aber noch gar nicht verabschiedet war.[968] Nachdem das Landesparlament diesen Umstand revidiert hatte, nahm die Landesregierung gemäß Art. 119 Abs. 2 S. 2 HV den Einspruch zurück. Hierdurch konnte die anberaumte vierte Lesung entfallen, ein Beschluss über den

[966] Ebenso wie in NRW sollte diese Einspruchsbegründung in schriftlicher Form erfolgen, kann aber bei Eilbedürftigkeit aber auch in mündlicher Form vorgenommen werden. Vgl. Schonebohm, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar Bd. 2, Art. 119 Rn 6. Zur Fristwahrung: Hinkel, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar, Art. 119, S. 210.
[967] Vgl. GVBl. Hessen v. 02.04.1954, S. 50.
[968] Vgl. Schreiben des hessischen Ministerpräsidenten Zinn v. 05. März 1954.

Einspruch war mithin auch überflüssig.[969] Weitere Einspruchsfälle lassen sich den Parlamentsmaterialien Hessens nicht entnehmen.

bb. Verfassungsrechtliche Einordnung

Analysiert man das Einspruchsrecht der hessischen Landesregierung aus Art. 119 HV wird deutlich, dass es sich im Verhältnis zu den anderen vergleichbaren Exekutivrechten in den erörterten Landesverfassungen um das stärkste Einspruchsrecht seiner Art handelt. Die dieser Unterminierungsmöglichkeit ähnelnden Rechte der exekutiven Senatsregierungen in Hamburg (Art. 50 Hbg.V. a.F.)[970] und in Bremen (Art. 104 Brem.V. a.F.)[971] sind mittlerweile durch Verfassungsänderungen gestrichen worden.[972] Keine deutsche Landesverfassung kennt mithin gleichsam durchschlagende Exekutivbefugnisse gegenüber Legislativakten wie diejenige Hessens. Allein die ‚Exotennorm' Art. 113 GG aus der bundesstaatlichen Finanzverfassung, kann in bestimmten Teilen als vergleichbar erachtet werden.

Bei der Gewichtung und Einordnung dieses manifesten hessischen Einspruchsrechtes muss es daher als besonders irritierend erscheinen, wenn bezüglich

---

969 Stenographischer Bericht zur 60. LT-Sitzung/ 2. WP v. 17.03.1954, S. 2501; Stenographischer Bericht zur 61. LT-Sitzung/ 2. WP v. 24.03.1954, S. 2535.

970 Ursprüngliche Verfassung Art. 50 Hbg.V.: „Der Senat hat das Recht, gegen ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz innerhalb eines Monats unter Darlegung der Gründe Einspruch zu erheben. Alsdann ist die Beschlußfassung der Bürgerschaft zu wiederholen. Das Gesetz tritt nur in Kraft, wenn ihm bei der erneuten Lesung die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl zustimmt." Art. 50 Hbg.V. wurde zugunsten einer dezidierten Volksgesetzgebung verändert und die ursprüngliche exekutive Einspruchsmöglichkeit gänzlich aufgehoben. – Vgl. Verfassungsänderungsgesetz v. 29. Mai 1996, Hbg.GBl. 1996, S. 77.
Ziel dieser Herausnahme der exekutiven Einspruchsermächtigung in Art. 50 Hbg.V. a.F. war es, die Position der Bürgerschaft gegenüber dem Senat im Gesetzgebungsverfahren zu stärken. (Vgl. Materialien zu den Beratungen des VA, Bü-Drs. 14/4179 v. 28.05.1993; H.-J. Koch, Die Verfassungsentwicklung in Hamburg, JöR 51 (2003), S. 261).

971 Ursprüngliche Verfassung Art. 104 Brem.V.: „Der Senat hat, abgesehen von dem Fall des Artikels 101 Absatz 2 das Recht, gegen Beschlüsse der Bürgerschaft innerhalb eines Monats nach Zustellung des Beschlusses unter Darlegung der Gründe Bedenken zu erheben. Alsdann ist die Beschlußfassung der Bürgerschaft zu wiederholen. Beharrt die Bürgerschaft auf ihrem Beschluß, so kommt er nur zustande, wenn ihm bei der abermaligen Beschlußfassung mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft zugestimmt hat." Dieses Recht zur Erhebung von Bedenken wurde 1994 ersatzlos aufgehoben. - Vgl. Verfassungsänderungsgesetz v. 01. Nov. 1994, Brem.GBl. 1994, S. 289.

972 Nicht näher eingegangen soll werden, auf die Quasi-Einspruchsrechte des Bayerischen Senats. Die entsprechende Regelung in Art. 41 Abs. 2 Bay.V. a.F. („…Der Senat kann gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz innerhalb eines Monats begründete Einwendungen erheben und sie dem Landtag zuleiten. Hat der Landtag ein Gesetz für dringlich erklärt, so beschränkt sich diese Frist auf eine Woche. Der Landtag beschließt darüber, ob er den Einwendungen Rechnung tragen will.") wurde im Jahr 2000 konsequenter Weise mit der Abschaffung des Senats gleichsam mit gestrichen. (Vgl. Verfassungsänderungsgesetz v. 20. Feb. 1998, Bay.GBl. 1998 S. 42). Des Weiteren zu den Motivlagen, auf welchen die volksinitiierte Abschaffung des Bay. Senates basierte: Pestalozza, Aus dem Bayerischen Verfassungsleben 1989 bis 2002, in: JöR 51 (2003), S. 150- 153 & 189-191.
Zudem nahm der Bayerische Senat auch keine vergleichbare exekutive Stellung im Verfassungsgefüge des Landes Bayern ein, so dass er auch ohne Abschaffung mit seinen Rechten nicht als exekutiver Vetoberechtigter in Frage gekommen wäre. Vgl. zum Bayerischen Senat im Kontrast zur Bayerischen Staatsregierung: Maunz/Papier, Verfassungs- und Verfassungsprozeßrecht, in: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, Rn 135-140 & Rn 149-156.

der Gewichtsverteilung zwischen Landtag und Landesregierung wiederum folgendes zu lesen ist:

„…In diesen wie anderen Vorschriften der HV zeigt sich deren Bemühen, einen deutlichen Vorrang des Parlaments vor der Landesregierung zu konstituieren, eine Anstrengung des Verfassungstextes, dessen normative Kraft sich bei der Verfassungsverwirklichung in einer bundesstaatlich organisierten Parteiendemokratie als zu gering erweisen mußte. …“[973]

Diese Analyse der Machtverteilung zwischen Legislative und Exekutive bedarf nicht nur, wie schon von ihr selber vorgenommenen, Relativierung aufgrund normativ-faktischer Kräfte der Parteiendemokratie, sondern Relativierung erscheint auch geboten aufgrund verfassungspolitischer Möglichkeiten, wie sie die hessische Landesverfassung mit ihrer besonderen Nuance einer ‚geschäftsführenden Landesregierung'[974], basierend auf den doppelten Vertrauenserklärungen (Art.101 Abs. 1 und 4 HV), bietet.[975] Im Zusammenspiel mit Art. 119 HV eröffnen sich einer Landesregierung durchaus realistische Möglichkeiten, den Willen der Legislative zu untergraben, weitestgehend zu sabotieren oder zumindest gegenläufige Tendenzen zu protegieren.

Diese näher zu betrachtende Besonderheit der hessischen Landesverfassung stellt auch keine rein akademische Verfassungsdiskussion dar, sondern war bereits 1982 unter dem damaligen Ministerpräsidenten Börner für fast zwei Jahre hessische Verfassungsrealität.[976] Erstaunlicher Weise wurden die potentiellen Einsatz-

---

973 So explizit für der Beschreibung des Hessischen Verfassungsrechts zu finden bei: W. Schmidt, Verfassungsrecht, in: Meyer/Stolleis Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, S. 57.

974 Die Besonderheiten der hessischen Verfassungskonstruktion einer ‚geschäftsführenden Landesregierung', die nach einer Neukonstituierung des Landtags und trotz des pflichtgemäßen Rücktritts der „alten" Landesregierung (Art. 113 Abs. 2 HV) weiterhin im Amt bleibt, bis ein neuer Ministerpräsident vom Landtag gewählt wurde (Art. 101 Abs. 1 HV) und sowohl dieser als auch seine Minister einen dezidierten Vertrauensbeschluss des Landtages erfahren haben (Art. 113 Abs. 1 HV), lassen sich wie folgt zusammenfassen:
Grundsätzliches Ziel von geschäftsführenden Regierungen ist es, ein Interregnum zu vermeiden. Ein Land muss auch nach dem Ende einer Wahlperiode nach innen und außen handlungsfähig bleiben. Daher kennt nicht nur das Grundgesetz in Art. 69 Abs. 3 GG eine geschäftsführende Bundesregierung, sondern auch die Landesverfassungen, wie in Hessen Art. 113 Abs. 3 HV, weisen dieses Institut auf. Aus ihrer mit dem Amtseid eingegangen staatspolitischen Verpflichtung heraus, sind die Regierungsmitglieder somit auch nach dem Ende der Amtszeit, bis zur Neuwahl und Ernennung der Nachfolgeregierung zur Weiterführung der Amtsgeschäfte verpflichtet. Die Pflicht und Befugnis leitet sich dabei nicht vom aktuell gewählten Parlament ab, sondern es handelt sich um Nachwirkungen früheren Vertrauens. Daher kann die geschäftsführende Regierung weder mittels Misstrauensvotum abgelöst werden noch selber die Vertrauensfrage stellen. Für das Letztere ist dies damit zu begründen, dass die geschäftsführende Regierung gar nicht über das Vertrauen des aktuellen Parlaments verfügt. Des Weiteren würde ein Misstrauensvotum keinen Sinn machen, da der Regierung nie das Vertrauen durch das derzeit gewählte Parlament ausgesprochen wurde und überdies die Regierung bis zur Neuwahl eines anderen Regierungschefs dennoch weiterhin geschäftsführend im Amt verbliebe. Eine geschäftsführende Landesregierung hat die gleichen verfassungsrechtlichen Kompetenzen wie eine mit Vertrauenswahl generierte Exekutive und amtiert solange, bis eine neue Regierung auf verfassungsmäßige Weise ihr Amt antritt. – Basierend auf: R. Groß, DÖV 1982, 1008 ff.

975 Gleiche Annahmen können auch für den ‚regulären' Fall einer Minderheitsregierung gelten.

976 Holger Börner (SPD) war vom 01. Dez. 1982 bis zum 07. Juni 1984 geschäftsführender Ministerpräsident des Landes Hessen. Die politischen Verwerfungen, welche nach der hessischen Landtagswahl v. 26.09.1982 zu den damals als „hessische Verhältnisse" bezeichneten Konstellationen führten, beschreibt R. Groß, DÖV 1982, 1008 (1008).

chancen von Art. 119 HV im Rahmen der Konstellation von 1982 nicht substantiiert gewürdigt.[977] Jedoch im Jahr 2008 nach der Landtagswahl vom 27. Januar mit dem erstmaligen Parlamentseintritt der Partei „Die Linke" entstand eine politische Konstellation[978], die den Boden für eine ‚geschäftsführende Landesregierung' im Stile von 1982 bot und gleichsam das Einsatzfeld des Art. 119 HV eröffnete. Zu der Neujustierung der politischen Gemengelage gesellte sich zudem eine unproduktive Festgefahrenheit und Verbohrtheit der politischen Lager in inhaltlichen Fragen und persönlichem Umgang.[979] Vor diesem Hintergrund gestaltete sich die Bildung einer Mehrheitsregierung als schwierig. Nach dem pflichtgemäßen Rücktritt der bis zur Landtagswahl allein regierenden CDU-Landesregierung auf der konstituierenden Sitzung des neuen hessischen Landtags am 05. April 2008 fand mangels antretenden Kandidaten keine Neuwahl des Ministerpräsidenten statt. Die alte Landesregierung unter dem Ministerpräsidenten Roland Koch wirkte daher als nunmehr ‚geschäftsführende Landesregierung' weiter.[980]

---

[977] Diese Feststellung gilt auch für R. Groß, in: DÖV 1982, 1008 ff. In dieser sehr umfangreichen und interessanten verfassungsrechtlichen Exegese über Umfang und Befugnisse einer ‚geschäftsführenden Landesregierung' fehlt die Darstellung der Möglichkeiten, welche dieser Landesregierung durch die Norm des Art. 119 HV erwachsen.

[978] Nach dem offiziellen amtlichen Endergebnis des Landeswahlleiters entfielen von den 110 möglichen Landtagssitzen jeweils 42 auf CDU und SPD, 11 auf die FDP, 9 auf die Grünen und 6 auf die Partei „Die Linke". Die rechnerische Mehrheit aus SPD, Grünen und der „Linken" war politisch nicht umsetzbar. Was insbesondere auch daran lag, dass die SPD Spitzenkandidatin nicht alle Mandatsträger ihrer Fraktion für die Wahl einer von der Partei „Die Linke" tolerierten Landesregierung überzeugen konnte.

[979] Die Unwilligkeit der arrivierten Parteien mit dem jeweils anderen politischen Lager zusammen zu arbeiten glich der Situation von 1982. Aus dieser Zeit war der Spruch des damaligen amtierenden Ministerpräsidenten Börner überliefert: „Ich gehe lieber in den Wald, dort ist es auch grün".

Im Jahr 2008 war die Situation ähnlich festgefahren: Die hessische FDP wollte nur mit der CDU, nicht aber mit der SPD und den Grünen koalieren. Ebenso wurde von den Grünen eine Koalition mit der CDU ausgeschlossen. Dies führte zu der faktischen Konstellation, dass keine der beiden großen Volksparteien ihren Anspruch einer Regierungsbildung mit einer parlamentarischen Mehrheit untermauern konnte – Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 13. März 2008, S. 2.

[980] Im Rahmen der konstituierenden Landtagssitzung stellte sich mangels sicherer Mehrheiten weder der amtierende Regierungschef von der CDU noch seine Herausforderin von der SPD zur Ministerpräsidentenwahl.

Die diesbezügliche verfassungspolitische Situation in Hessen vor der konstituierenden Landtagssitzung am 05. April 2008 wird beschrieben in: FAZ NET v. 14. März 2008, „Roland Koch: Chef im Machtvakuum"; FAZ NET, v. 21. März 2008, „Ewige Regierung – und ihre Endlichkeit".

Zudem erfuhr diese zu den sog. ‚Hessischen Verhältnissen' avancierte Konstellation kurz vor einem im November 2008 avisierten neuen Anlauf für die Wahl der SPD-Spitzenkandidatin zur Ministerpräsidentin noch eine weitere Wendung: Am 03. November 2008 erfuhr Andrea Ypsilanti, dass, trotz vorher anders lautender Bekundungen, ihr insgesamt vier Abgeordnete der SPD-Fraktion bei der für den 04. November angesetzten Ministerpräsidentenwahl im Landtag von Hessen die Stimme verweigern würden. Hieraufhin wurde auch diese Ministerpräsidentenwahl von der Tagesordnung abgesetzt.

Um einen Überblick über die ‚Hessischen Verhältnisse' in den Monaten um und zwischen den beiden avisierten Ministerpräsidentenwahlen im Hessischen Landtag im Jahr 2008 zu bekommen, sei verwiesen auf die hier ausgewählten Beiträge in der deutschen Tagespresse, durch welche auch ein Einblick in die politische Dramaturgie jener Monate eröffnet wird:

FAZ NET, v. 03. März 2008, „Wortbruch kann viele Facetten haben"; FAZ NET, v. 05. März 2008, „Das war fürs Schaufenster"; FAZ NET, v. 06. März 2008, „Mit spitzen Fingern"; FAZ NET, v. 07. März 2008, „Rot-Rot-Grün ist tot", „Dagmar Metzger bleibt bei ihrem Nein"; FAS, v. 09. März 2008, „Das Debakel der SPD"; FAZ NET, v. 05. April 2008, „Koch tritt zurück – und bleibt im Amt"; Süddeutsche Zeitung, v. 05./06. April 2008, S. 6, „Neue Sanftheit in Wiesbaden"; sueddeutsche.de, v. 05. April 2008, „Koch verspricht offene Türen"; Süddeutsche Zeitung, v. 07. April 2008, „Ich habe meiner Partei nicht geschadet"; FAZ NET, v. 10. April 2008, „Das hat

(1) Die ‚geschäftsführende Landesregierung' als Katalysator des Art. 119 HV

Es ist schon bemerkenswert, wie Art. 119 HV dieser an einen „Politthriller" grenzenden Situation, eine noch dramatischere Spannungskurve beifügen konnte. Bevor jedoch die vetorelevanten Abläufe und Entwicklungen des Jahres 2008 näher beleuchtet werden, soll zunächst der verfassungsrechtliche Rahmen hierfür abgesteckt werden: Ausgangspunkt ist der Umstand, dass die hessische Verfassung nicht die explizite Möglichkeit bietet, eine Minderheitsregierung zu bilden. Dadurch, dass Art. 101 Abs. 1 HV bestimmt, dass zum Ministerpräsidenten von Hessen nur gewählt ist, wer die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Landtags auf sich vereinigt, eine Minderheitswahl somit nicht vorgesehen ist, müsste ein neuer Ministerpräsident, zumindest zum Zeitpunkt der Wahl, eine absolute Mehrheit hinter sich versammeln. Die Vorschrift des Art. 101 Abs. 1 HV gilt dabei nicht nur für den ersten und zweiten Wahlgang, sondern für die Wahl des Ministerpräsidenten schlechthin, ohne Rücksicht darauf, wie viel erfolglose Wahlgänge schon stattgefunden haben.[981]

Für den Amtsantritt eines mit absoluter Mehrheit gewählten Ministerpräsidenten bedarf es zudem nach Art. 101 Abs. 4 HV noch eines besonderen Vertrauens-

---

es noch nie gegeben"; FAZ NET, v. 15. April 2008, „Koch will linker Mehrheit nicht folgen" & „Neuwahlen als letzter Ausweg"; FAZ NET, v. 09. Mai 2008, „Das Modell Schröder passt für Koch nicht"; FAZ NET, v. 29. Mai 2008, „Hinweise auf Neuwahl verdichten sich"; FAZ NET, v. 30. Mai 2008, „Beim Landesetat sitzt die Regierung am längeren Hebel"; FAZ NET, v. 04. Juni 2008, „Ein Pyrrhussieg im Stellungskrieg", „Permanente parlamentarische Offensive"; FAZ NET, v. 30. September 2008, „Testsieg für Andrea Ypsilanti"; FAZ NET, v. 04. Oktober 2008, „SPD für Verhandlungen zur Regierungsbildung"; FAZ NET, v. 07. Oktober 2008, „‚Die Linkspartei hat klein beigegeben'", „Trügerische Idylle", „Der unbedingte Wille zur Einigung"; FAZ NET, v. 08. Oktober 2008, „Taktische Warnungen vor hessischem Nirwana"; FAZ NET, v. 11. Oktober 2008, „An uns scheitert das nicht"; FAZ NET, v. 14. Oktober 2008, „SPD und Grüne: ‚Wir packen's an'"; FAZ NET, v. 21. Oktober 2008, „Ein paar überzählige Kandidaten für Ypsilantis Kabinett"; FAZ NET, v. 23. Oktober 2008, „Rot-Grün schon im November?"; FAZ NET, v. 24. Oktober 2008, „Wie weit der Politikwechsel geht", „Rot-Grün steht Al-Wazir wird Umweltminister"; FAZ NET, v. 26. Oktober 2008, „Ypsilantis-Vize Walter greift SPD-Chefin an", „Die Beschlüsse sind eine Katastrophe für das Land"; FAZ NET, v. 28. Oktober 2008, „Ypsilanti: Es bleibt die Angst vor Heckenschützen", „68 Prozent der Hessen lehnen Ypsilantis Weg ab"; FAZ NET, v. 29. Oktober 2008, „Gutachten: Rot-grüne Vorstellungen rechtswidrig", „CDU erwägt Boykott der Ypsilanti-Wahl"; FAZ NET, v. 31. Oktober 2008, „Koch bittet um Spenden gegen Rot-Grün"; FAZ NET, v. 01. November 2008, „Walter lehnt Koalitionsvertrag ab", „Ypsilantis Irrflug"; FAZ NET, v. 03. November 2008, „Ypsilanti scheitert auf dem Weg zur Macht"; „Koch: ‚Sehr enges Zeitfenster'", „Von wegen machtgeil"; „Ypsilantis Vabanquespiel ist gescheitert"; FAZ NET, v. 04. November 2008, „Abweichler sollen aus der Partei ausgeschlossen werden"; „Schnelle Neuwahlen oder langes Interregnum", „Kein Fünkchen Verständnis", „Auferstanden aus den Ruinen Ypsilantis", „Kochs Schutzpatronin", „Al-Wazir kreidet Ypsilanti Führungsversagen an"; sueddeutsche.de, v. 07. November 2008, „Das Ende der Geisterfahrt"; FAZ NET, v. 08. November 2008, „Im Schraubstock der Parteiraison"; FAZ NET, v. 09. November 2008, „Ein hessisches Verhängnis"; FAZ NET, v. 14. November 2008, „Hessen ist doch nicht Zimbabwe"; FAZ NET, v. 15. November 2008, „Frau Ypsilantis Welt"; FAZ NET, v. 19. November 2008, „Hessischer Landtag löst sich auf", „Aufgelöst".

Nach dem gescheiterten zweiten Anlauf der Mehrheitsfraktionen im Landtag von Hessen (SPD, Grüne und „Die Linke") eine ‚eigene' Ministerpräsidentin zu wählen, löste sich der Landtag von Hessen selber auf und es kam im Januar 2009 zu Neuwahlen. Der bisherige Regierungschef Roland Koch konnte eine CDU/FDP-Koalition bilden und blieb Hessischer Ministerpräsident.

Einen vollständigen Überblick über die sog. ‚Hessischen Verhältnisse' inklusive einer investigativen Bewertung der Motive derjenigen Abgeordneten, die die Ministerpräsidentenwahlen scheitern ließen und weitere machtpolitische Hintergründe, bietet der Journalist *Volker Zastrow* aus dem Blickwinkel des Jahres 2009, in: „Die Vier – Eine Intrige".

[981] R. Groß, Die Entwicklung des Hessischen Verfassungsrechts, in: JöR 21 (1972), S. 320.

beschlusses des Landtags gegenüber der Landesregierung. Dieser Vertrauensbeschluss muss kumulativ zu der Wahl des Ministerpräsidenten hinzutreten. Hierfür genügt jedoch die einfache Mehrheit im Landtag. Wird eine der beiden Abstimmungshürden durch die Kandidaten der Ministerpräsidentenwahl verfehlt, amtiert die alte Landesregierung geschäftsführend weiter, bis der Landtag in der Lage ist, mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen neuen Ministerpräsidenten zu wählen und dessen Landesregierung mit seinem expliziten Vertrauen auszustatten. Auch einem konstruktiven Misstrauensvotum ist die geschäftsführende Landesregierung entzogen. Nur die Wahl eines neuen Regierungschefs nach Art. 101 Abs. 1 HV kann deren Ende auslösen.

Im Ergebnis kann sich die Situation der ‚geschäftsführenden Landesregierung' also aus folgenden drei Situationen ergeben: Entweder wurde gar keine Ministerpräsidentenwahl auf die Tagesordnung des Landtages gesetzt, da ohnehin klar ist, dass keines der politischen Lager einen Kandidaten erfolgreich durchbringen wird können.[982] Oder bei erfolgreichem Ablauf der Ministerpräsidentenneuwahl fehlt es an der Vertrauensbekundung[983], bzw. schon die angesetzte Neuwahl eines Regierungschefs scheitert wegen des Verfehlens der absoluten Mehrheit[984]. In allen diesen Fällen muss die Vorgängerregierung trotz Neuwahl der Volksvertretung im Amt verbleiben und die Geschäfte kommissarisch führen.

Mittels Art. 119 HV wird einer ‚geschäftsführenden Landesregierung' potentiell die Möglichkeit an die Hand gegeben, gegen die zukünftigen Gesetzesbeschlüsse der Mehrheit des Landtages, exekutiv opponieren zu können. Legt man diese verfassungsrechtliche Eigenheit Hessens, wie sie in Art. 101 Abs. 1 und 4 HV konzeptioniert ist, zugrunde, erscheint Art. 119 HV potentiell in der Lage, die Widerspenstigkeit einer geschäftsführenden Exekutive noch weiter zu ‚befeuern'. Es lässt sich daher nicht übersehen, dass dieser faktische exekutive Machtüberhang mit dem obigen Zitat nicht in Einklang gebracht werden kann. Bei näherer Betrachtung wird deutlich: Der hessische Parlamentarismus wird durch die Landesverfassung nicht mit einem unüberwindlichen Vorrang gegenüber exekutivem Einfluss ausgestattet.

Es wird vielmehr sehr deutlich, dass Art. 119 HV, die exekutive Autarkie und Machtbeharrung, bei der Regierungsbildung protegiert und bis in den Bereich der Gesetzgebung hinein absichert. Grundsätzlich müsste eine ‚geschäftsführende Landesregierung' nämlich Sorge haben zum Spielball des Landtags zu werden. So könnte, wie bei jeder anderen ‚Minderheitsregierung' auch, das Landesparlament Gesetze beschließen, die diametral zu den politischen Vorstellungen der Regie-

982 Dies war die Konstellation am 05. April und am 04. November 2008, wo weder der bisherige Regierungschef Roland Koch (CDU) noch die bis dato oppositionelle Herausforderin Andrea Ypsilanti (SPD) mangels gesicherter Wahlaussicht überhaupt antraten.

983 Keiner der Kandidaten erhält gemäß Art. 101 Abs. 1 HV die Stimmen der gesetzlichen Mehrheit der Landtagsmitglieder.

984 Dies wäre die Konstellation, wenn ein mit absoluter Mehrheit nach Art. 101 Abs. 1 HV gewählter Ministerpräsident keine Bestätigungsmehrheit nach Art. 101 Abs. 4 HV findet.

rung laufen. Es könnten sogar deren Gesetze aus der vergangenen Legislaturperiode zurückgenommen und an deren Stelle eigene ‚Herzensanliegen' in einen normativen Rahmen gegossen werden. Der „geschäftsführenden Landesregierung' bliebe nichts anderes übrig, als diese Gesetze auszufertigen und zu verkünden[985] und dann, was wohl am verdrießlichsten wäre, auch noch zu exekutieren. Gleiches würde für Ausgabenerhöhungen oder Einnahmeminderungen gelten, welche unverantwortliche Löcher in den Landeshaushalt rissen, wodurch die Landesregierung faktisch zur haushaltspolitischen Handlungsunfähigkeit verurteilt wäre und somit zum politische Offenbarungseid gezwungen.[986] Infolgedessen stellt die Konstellation einer „geschäftsführenden Landesregierung' eigentlich keine taugliche bzw. erstrebenswerte politische Variante dar. Dies gilt umso mehr, wenn es de facto eine reproduzierbare Landtagsmehrheit gegen die vormalige Landesregierung gibt, diese aber nicht in der Lage oder Willens ist, eine neue ‚eigene' Regierung zu kreieren. In einem solchen Fall verhilft Art. 119 HV mit seinen Einspruchsmöglichkeiten der „geschäftsführenden Landesregierung' in eine relativ komfortable Situation, in welcher sie theoretisch keine grundsätzliche Sorge haben muss, dass der Landtag ihr ‚seine' Gesetze aufnötigt. Vielmehr könnte sie den Landtag dazu zwingen, Gesetze immer mit absoluter Mehrheit bestätigen zu müssen. Ein regulärer Gesetzesbeschluss mit einfacher Mehrheit wäre nicht mehr der Normalfall. Selbst wenn es ein faktisches politisches Lager gegen die alte Landesregierung gäbe, würde dessen Zusammenhalt stetig aufs Neue herausgefordert. Da diese Landtagsmehrheit i.d.R. eher knapp bemessen sein wird, ist die Homogenität des Abstimmungsverhaltens nicht garantierbar. Zudem könnte der öffentliche Druck, die Regierung nicht absolut handlungsunfähig zu machen würde, den einen oder anderen Landtagsabgeordneten der ‚Antiregierungsmehrheit' durchaus auch zur Stimmenthaltung verleiten. Zumal eine Landesregierung über verschiedene politische Finessen und Winkelzüge verfügt, mittels derer Parlamentarier zur Wahrnehmung ihres freien Mandats animierbar sind. Gesetze können immer so ‚gestrickt' sein, dass einzelne Wahlbezirke begünstigt werden. Somit besteht bei

[985] Fingierend, dass diese verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden wären.

[986] Ein solches Szenario stellte die im Juni 2008 vom Hessischen Landtag beschlossene Abschaffung der Studiengebühren dar: Die in der vorherigen Legislaturperiode durch die CDU-Regierung eingeführten Studiengebühren erwiesen sich als der kleinste gemeinsamen Nenner des linken Lagers aus SPD, Grünen und der Partei „Die Linke", um die geschäftsführenden CDU-Regierung in ihre Schranken zu weisen. Im von einer linken Mehrheit dominierten Landtag wurde das entsprechende Gesetz zurück genommen. (Vgl. „Permanente parlamentarische Offensive"; „Ein Pyrrhussieg im Stellungskrieg", in: FAZ NET, v. 04. Juni 2008)
Dies führte für den Bildungsetat zu Einnahmeverlusten von 52 Millionen Euro pro Semester. Gleichsam wurde jedoch kein adäquater Nachtragshaushalt zur Kompensation dieser Mindereinnahmen verabschiedet. In der Konsequenz war der Hochschulhaushalt des Kultusministeriums blockiert und de facto obsolet. (Vgl. Aus für Studiengebühren kostet „52 Millionen Euro je Semester", in: FAZ NET, v. 07. April 2008).
Dieses, wegen eines entsprechenden Gesetzentwurfs von SPD und Grünen, durchaus realistische Szenario, ließe sich aufgrund der Abhängigkeit der Exekutive von haushaltsrechtlichen Ermächtigungen, für alle Ressorts fortdenken.

fragilen Mehrheiten immer die Chance einzelne Abgeordnete temporär aus ihrem Lager zu lösen.[987]

Im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Einordnung und Bewertung von Art. 119 HV erweist sich dieser als eine weitere Komponente, welche der hessischen Verfassung ein viel parlamentarismusskeptischeres Gesicht verleiht, als dies in der Selbstschau allgemein erkannt wird. Die Norm Art. 119 HV reiht sich jedenfalls nahtlos in die zumindest als fragwürdig zu erachtenden sonstigen Regelungen für die Regierungsbildung in Hessen ein. Diese mögen sich im politischen Normalfall der Mehrheitsregierung nicht bemerkbar machen. In Zeiten fast eruptiver politischer Verwerfungen, basierend auf einer großen Volatilität breiter Wählermassen, tritt dieser Makel bei genauem Hinsehen jedoch deutlich zu Tage. Zumindest sollte der verfassungsändernde Gesetzgeber Hessens sich dieser Norm mehr denn je bewusst werden, da die Würdigung, welche die Konstellation einer ‚geschäftsführenden Landesregierung' durch beide großen politischen Lager erfährt, mehr zu sein scheint, als bloße Koketterie. Ebenso wie bei einer Minderheitsregierung kann auch im Falle der geschäftsführenden Exekutive das Vetorecht aus Art. 119 HV den Handlungsspielraum der Regierung fulminant erhöhen und ihr ermöglichen, Regierungspolitik entgegen dem in der Landtagswahl entäußerten politischen Willen des Volkes zu betreiben.

(2) Konkreter Einspruchseinsatz

Genau diese Gemengelage, determiniert durch die zunehmende Zersplitterung des deutschen Parteienwesens, prägte das politische Geschehen Hessens seit dem Frühjahr 2008. Die Abläufe im Frühsommer 2008 verdeutlichen das Machtpotential, welches einer ‚geschäftsführenden Landesregierung', die ausgerüstet mit einem Einspruchsrecht, wie dem aus Art. 119 HV dem politisch anders gepolten Landtag entgegen tritt, zur Verfügung steht. Beispielgebend führte die geschäftsführende CDU-Regierung mittels des Einspruchsrechtes aus Art. 119 HV ein Lehrstück der politischen Kunst auf und blamierte dabei die unter größtem Einsatz zusammengeschweißte linke Mehrheit im Landtag.

Nachdem die parlamentarische Mehrheit aus SPD, Grünen und der Partei „Die Linke" sich darauf verständigt hatten, als gemeinsames parlamentarisches Gesellenstück die Abschaffung des Studiengebührengesetzes zu vollbringen, um die geschäftsführende Landesregierung als Vollzugsorgan des Parlaments vorzuführen, scheiterte die legislative Mehrheit an ihrem eigenen Dilettantismus. Die

[987] Als Paradebeispiel für die Möglichkeiten einer scheinbar unterlegenen Exekutive, kann die fintenreiche Taktiererei der rot-grünen Bundesregierung im Jahr 2000 angeführt werden. Eigentlich sah sich die rot-grüne Mehrheit im Bundestag einer Mehrheit von unionsgeführten Bundesländern im Bundesrat gegenüber. Der Bundesrat konnte somit dem geplanten Steuerreformgesetz die Zustimmung verweigern. Durch ein geschicktes „Herauskaufen" von einzelnen Ländern, vor allem des unionsgeführten Berlins (Behördenstandorte/Finanzmittel wurden zugesagt), gelang es der rot-grünen Regierung, trotz fehlender eigener „Mehrheit" im Bundesrat, die Zustimmung für die Steuerreform zu erlangen und sich mithin als handlungsfähig zu präsentieren. Vgl. H. Schumacher, Die zwölf Gesetze der Macht, S. 64/65.
Ähnliches, durchaus legitimes Vorgehen, wäre auch für strukturschwache hessische Wahlkreise denkbar.

sich in politischer Gegnerschaft zu diesem Aufhebungsgesetz befindliche geschäftsführende Regierung bezog sich bei ihrem ‚Gegenschlag' zumindest mittelbar auf die Möglichkeiten aus Art. 119 HV. Es kann daher als lohnend erachtet werden, die Regierungserklärung von Ministerpräsident Roland Koch vom 05. Juni 2008 nachzuvollziehen:

Meine sehr verehrten Damen und Herren,
ich möchte bevor wir in die Sommerpause gehen, damit Gelegenheit zu Gespräch und Handlung besteht den Hessischen Landtag doch unterrichten, dass ich mich nach Prüfung nicht in der Lage sehe, das am vergangenen Dienstag hier vom Hessischen Landtag beschlossene Studienbeitragsgesetz zu unterzeichnen. Dies hat keine Gründe, die in der Frage der politisch grundsätzlich unterschiedlichen Auffassungen zwischen der Landesregierung und der Mehrheit des Landtags in diesem Gesetzesverfahren liegen, sondern es hat ausschließlich Gründe darin, dass das Gesetz entgegen den Vorschlägen, die nach den Beratungen der Fraktionen von der Landesregierung gemacht worden waren, ja ein Text verabschiedet worden ist, den niemand ernsthaft wollen kann – in der Sache – und der, wenn er so unterzeichnet würde, zugleich verfassungswidrig wäre, obwohl es ein Punkt ist, über den der Landtag nie gesprochen hat.
Um es zunächst zusammenfassend zu sagen, nach der bisherigen Regelung des Gesetzes, das bisher galt und das nach der Regelung ja ein Teil weiter gelten soll, ab Wintersemester 2007/2008 und dem Sommersemester 2008 auf der einen Seite eine Beitragspflicht für die Studienbeiträge, und auf der anderen Seite einen Anspruch auf die Gewährung eines Studiendarlehens. Durch das jetzt beschlossene Gesetz und die darin enthaltene oder nicht enthaltene Aufhebung der wesentlichen Paragraphen des bisherigen Studienbeitragsgesetzes besteht nun für das Wintersemester 2008 und 2009 kraft Gesetzes die Lage, dass weiter eine Studienbeitragspflicht besteht, es allerdings keinen Darlehensanspruch mehr gibt, und zusätzlich für dieses Semester 08/09 auf Antrag ein Rückzahlungsanspruch für den Studienbeitrag besteht. Ab dem Sommersemester 2009 besteht dann wieder nach dem Gesetz die Beitragspflicht, allerdings ohne dass es einen Darlehensanspruch gibt. Wenn man sich diese Frage anschaut, kommt jeder hier im Raum natürlich auf die Frage, wie es dazu kommen kann? Dazu will ich darauf hinweisen, dass der mit Drucksache 17/15 am 4. April eingebrachte Gesetzesentwurf unter seinen Artikeln einen Artikel 1 mit drei einzelnen Nummern, die Gesetzestechnik zur Vorbereitung enthalten sollten hat, die Ziffer 3 auf die es hier ankommt lautete damals, dem Paragraph 13 Abs. 1 wird folgender Satz angeführt: „Die Paragraphen 1-6 dieses Gesetzes – das war das Studienbeitragsgesetz – finden letztmalig für das Sommersemester 2008 Anwendung und treten am 31.12.2008 außer Kraft". Soweit so klar. In einer Handreichung der Landesregierung[988] *in der*

[988] In diesem Zusammenhang sei verwiesen auf die Presserklärung des hessischen Wissenschaftsministeriums v. 06. Juni 2008 welche die exekutive Beratung und Begleitung des Gesetzgebungsverfahrens widerspiegelt:
„SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke haben sich über umfänglichste und detaillierteste Empfehlungen des Ministeriums hinweggesetzt"
Staatssekretär Prof. Dr. Lorz: Der dadurch entstandene gravierende Mangel liegt damit in ihrer eigenen Verantwortung – Das von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke am 3. Juni beschlossene „Gesetz zur Sicherstellung der Chancengleichheit an hessischen Hochschulen" enthält keineswegs nur einen Formfehler, sondern einen gravierenden materiellen Mangel. Das hat der Staatssekretär im Hessischen Ministerium für Wissenschaft und Kunst, Prof. Dr. Ralph Alexander Lorz, hervorgehoben: „Hier wurde nicht einfach ein Satz vergessen,

sondern es fehlt die zentrale Aussage, weshalb das Gesetz überhaupt gemacht wird.“ Er erinnerte daran, dass die Empfehlungen des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst an die Fraktionen alle dafür erforderlichen Passagen und Aspekte enthielten. „Die Fraktionen haben sich über umfängliche und detaillierte Empfehlungen hinweggesetzt. Der dadurch entstandene gravierende Mangel liegt damit in ihrer eigenen Verantwortung.“ Aufgrund des Beschlusses von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke ergibt sich für die Studierenden und die Hochschulen in Hessen folgende Situation: 1. Im Wintersemester 2007/2008 und im Sommersemester 2008 bestand eine Beitragspflicht nach dem Studienbeitragsgesetz, verbunden mit einem Anspruch auf Gewährung eines Studiendarlehens zur Finanzierung des Beitrags für die Berechtigten. 2. Für das Wintersemester 2008/2009 besteht kein Darlehensanspruch für den –grundsätzlich durch die Hochschulen zu erhebenden – Studienbeitrag, aber aufgrund einer neuen Übergangsregelung ein Rückzahlungsanspruch auf Antrag der Studierenden. 3. Ab dem Sommersemester 2009 besteht eine Beitragspflicht nach den insoweit unverändert geltenden Regelungen des Studienbeitragsgesetzes, allerdings kein Anspruch mehr auf Gewährung eines Studiendarlehens. Hinsichtlich der für das Wintersemester 2008/2009 geschaffenen Rechtslage ist zumindest sehr zweifelhaft, ob eine Erhebung der Beiträge rechtmäßig oder jedenfalls zweckmäßig wäre. Denn im Grundsatz gilt, dass die Einforderung einer Leistung, die dann zurückerstattet werden muss, rechtsmissbräuchlich erfolgt. Die ab dem Sommersemester 2009 geltende Rechtslage dürfte – vorbehaltlich der Entscheidung des Staatsgerichtshofs über die Vereinbarkeit des Hessischen Studienbeitragsgesetzes mit der Hessischen Verfassung – nicht mehr durch Artikel 59 Absatz 1 Satz 4 der Landesverfassung gedeckt sein. Denn der Gesetzgeber ist nach der bisherigen Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs verpflichtet, bei der Anordnung eines angemessenen Schulgelds für ein zügiges Erststudium auf die wirtschaftliche Lage der Betroffenen Rücksicht zu nehmen und den Zugang zu den Hochschulen des Landes nicht durch unüberwindliche finanzielle Hürden zu verstellen. Genau das würde aber passieren, wenn – wie es nun im Gesetzesbeschluss steht – der Darlehensanspruch ersatzlos wegfiele, während die Studienbeiträge weiter erhoben werden müssten. „Im Hinblick auf die mit Artikel 120 der Hessischen Verfassung verbundene materielle Prüfungspflicht des Ministerpräsidenten und der zuständigen Ministerin bestehen daher seitens des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst Bedenken gegen die Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes“, sagte Staatssekretär Prof. Dr. Lorz. Der Gesetzesbeschluss wurde am Donnerstag, 5. Juni 2008, zu Ausfertigung und Unterschrift vorgelegt. Der Ministerpräsident habe diese Bedenken also umgehend öffentlich gemacht. Der aus fünf Artikeln bestehende Gesetzesbeschluss von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und Die Linke ändert in Artikel 1 das Hessische Studienbeitragsgesetz vom 16. Oktober 2006, in Artikel 2 das Hessische Studienguthabengesetz vom 18. Dezember 2003 und führt mit Artikel 3 ein Gesetz zur Verbesserung der Qualität der Studienbedingungen und der Lehre an hessischen Hochschulen als neues Stammgesetz ein. Artikel 4 enthält eine Übergangsbestimmung, Artikel 5 regelt das Inkrafttreten. Diesem Gesetzesbeschluss liegt der am 4. April 2008 eingebrachte dringliche Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 17/15) in der Fassung des durch die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wissenschaft und Kunst modifizierten Änderungsantrags dieser Fraktionen vom 28. Mai 2008 (Drucksache 17/271) sowie des Änderungsantrags vom 3. Juni 2008 (Drucksache 17/304) zu Grunde. In Hinblick auf den für die Pflicht zur Entrichtung von Studienbeiträgen maßgeblichen Artikel 1 des Gesetzesbeschlusses gestaltete sich der Ablauf folgendermaßen: Der mit Drucksache 17/15 am 4. April 2008 von SPD und Bündnis 90/Die Grünen eingebrachte Gesetzentwurf bestand in Artikel 1 aus drei Nummern mit folgendem Wortlaut: „1. In § 7 Abs. 1 S. 1 werden nach dem Wort „haben“ die Worte „im Wintersemester 2007/2008 und im Sommersemester 2008“ eingefügt. 2. In den §§ 7 bis 10 werden jeweils nach den Angaben „§ 2 Abs. 1“, „§ 3 Abs. 1“, „§ 3 Abs. 3“, „§ 4“, § 4 Abs. 2 und 3“, die Wörter „dieses Gesetzes in der Fassung vom 16. Oktober 2006 (GVBl. I S. 512)“ eingefügt. 3. Dem § 13 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt: „Die §§ 1 bis 6 dieses Gesetzes finden letztmalig für das Sommersemester 2008 Anwendung und treten am 31.12.2008 außer Kraft.“ Mit Schreiben vom 23. Mai 2008 hat das Hessische Ministerium für Wissenschaft und Kunst eine 36 Seiten umfassende Handreichung an die Fraktionen übersandt. Dies geschah per Fax und per Boten. Auf ausdrücklichen Wunsch der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen wurden ihnen die Papiere am 26. Mai 2008 zusätzlich in elektronischer Form übermittelt. Diese Handreichung enthielt Hinweise zu rechtlichen und gesetzestechnischen Aspekten des Gesetzentwurfs sowie den vorformulierten Entwurf eines entsprechenden Änderungsantrags. Darin wurde vorgeschlagen, die genannte Nr. 3. folgendermaßen zu fassen: 3. § 13 Abs. 1 erhält folgende Fassung: „(1) Der Studienbeitrag nach diesem Gesetz wird erstmals für das Wintersemester 2007/2008 und letztmals für das Sommersemester 2008 erhoben.“ Der am 27. Mai 2008 im Landtag eingebrachte Änderungsantrag der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen übernahm jedoch in der dort enthaltenen kompletten Neufassung des Artikel 1 weder diesen Vorschlag, noch die ursprüngliche Formulierung der Nr. 3. des Gesetzentwurfes. Vielmehr entfiel Nr. 3. ersatzlos. In dieser Fassung wurde Artikel 1 zum Gegenstand der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wissenschaft und Kunst vom 28. Mai 2008 und der zweiten und abschließenden Lesung am 3. Juni 2008. Mit der genannten, 36 Seiten langen Handreichung hat das Ministerium eine umfassende Beratungsleistung erbracht. Nachfragen seitens der Fraktio-

eine Reihe von rechtstechnischen und sachlichen Veränderungsvorschlägen gemacht wurden, die Sie zum Teil umgesetzt haben und zum Teil nicht umgesetzt haben, was Ihr gutes Recht ist. In dieser Handreichung, die wir am 23. Mai Ihnen vorgelegt haben, gab es wieder diese Ziffer 3 im Artikel 1, mit unserem Formulierungsvorschlag als Landesregierung der lautete: „Der Studienbeitrag nach diesem Gesetz wird erstmals für das Wintersemester 2007/2008 und letztmals für das Sommersemester 2008 erhoben. Gleiche Regelungswirkung, wie Sie sie in Ihrem ursprünglichen Entwurf hatten, mit einer anderen Formulierung. Der am 27. Mai eingebrachte Änderungsantrag der Fraktion SPD, Bündnis 90/Die Grünen übernahm jedoch in der dort enthaltenen kompletten Neufassung – Sie haben aufgrund des Ratschlags der Landesregierung und auf der Basis Ihres ursprünglichen Entwurfes einen kompletten neu zu beschließenden Text eingebracht. Weder diesen Vorschlag der Landesregierung, noch die ursprüngliche Ziffer 3 des Artikels 1. Und in dieser Fassung, in der das Gesetz beschlossen worden ist, besteht deshalb diese Zahl von Paragraphen 1 bis 6, die es nach Ihren Meinungen zu schließen war und auch nach unserer, bestehen im jetzt von Ihnen beschlossenen Gesetz fort. Das ist ein Mangel, das ist auch Gegenstand der Erörterungen die ich jetzt geführt habe, der auch weitester Auslegung durch den Versuch einer Glättung oder nachträglichen Formulierung in Form der Formulierung der Rechtsmäßigkeitsprüfung einer Staatskanzlei nicht geglättet werden kann. Wir können nicht einfach sagen, es sind versehentlich die entscheidenden Paragraphen, nämlich ob der Studienbeitrag erhoben wird oder nicht erhoben wird, da hat der Gesetzgeber sich geirrt, das korrigieren wir im Verkündungsverfahren. Das ist nicht denkbar. Und deshalb ist dieses Gesetz in seinem Passus für das nächste Semester Unsinn und in seinem Passus für die Regelung ab dem Sommer verfassungswidrig und kann deshalb so nicht verkündet werden.

Nun müssen wir gemeinsam sicherlich in einer solchen Diskussion zwei Dinge auseinanderhalten. Das eine ist – ich bitte schon um Verständnis, es hat ja viele Diskussionen gegeben, wir haben viele Seiten Beratungsvorschläge gemacht – ich betrachte die Landesregierung durchaus als Berater der Fraktion, aber nicht als Gouvernante. Und deshalb müssen am Ende die Fraktionen selbst entscheiden, welche Formulierungen sie nach den Ratschlägen der Landesregierung eigenverantwortlich wählen. Trotzdem besteht auch in einer solchen Situation die Frage, wie wir gemeinsam den Fortgang beraten können und ich möchte dem Hessischen Landtag zwei unterschiedliche Alternativen dazu anbieten, zu denen die Fraktionen sich in einer überschaubaren Zeit, deshalb muss man es heute sagen, weil diese Zeit am Montag nächster Woche endet, in einer Weise verständigen müssen, dass man vernünftig damit umgehen kann. Die Möglichkeit eins ist, ich unterzeichne dieses Gesetz nicht und es beginnt ein neues Gesetzgebungsverfahren mit welchen Fristen Sie das nach der Sommerpause auch immer machen um zu dem gewünschten Ziel zu kommen. Das ist ein langwieriges Verfahren. Und ich will auch hinzufügen, auch diese Frage bedarf dann einer gewissen Gemeinsamkeit der Fraktion wenn man es macht, denn es ist nicht ganz trivial zu fragen, was mit einem nicht unterzeichneten Gesetz eigentlich passiert, und

nen hat es nicht gegeben. „Die Fraktionen hätten die Empfehlungen des Hessischen Ministeriums für Wissenschaft und Kunst einfach nur unverändert zu übernehmen brauchen, um einen rechtlich und inhaltlich einwandfreien Gesetzesbeschluss zu erreichen – der auch in vollem Umfang ihre politischen Intentionen erfüllt hätte", resümierte Staatssekretär Prof. Dr. Lorz. So aber hätten sie das genaue Gegenteil dessen beschlossen, was sie eigentlich wollten: Statt der Studienbeiträge wurde lediglich der Darlehensanspruch abgeschafft. „Wer den Anspruch erhebt, gestaltende Mehrheit zu sein, sollte Gesetze im Rahmen der parlamentarischen Lesung auch tatsächlich lesen.".

ich finde, solche Diskussionen sollten wir uns für inhaltlich streitige Fragen aufheben, wir haben vorhin gerade durch den letzten Tagesordnungspunkt eine gehabt.
Der zweite Punkt ist, ich kann Ihnen, wenn dies eine Regelung ist mit der das Parlament bereit ist umzugehen, sozusagen anbieten, dass die Hessische Landesregierung von ihrem Recht aus Artikel 119 *der Hessischen Verfassung Gebrauch macht und das Gesetz beanstandet. Nach meiner Einschätzung wäre das auch so – auch das will ich sagen – dass wenn der Hessische Landtag dann seine Dritte Lesung, das ist die Folge, in der Plenarsitzung nach der Sommerpause machen würde, das immer noch das gleiche materielle Ergebnis erzielbar wäre, das heißt in dem Sinne einer pragmatischen Verfahrensweise kann man sagen, auch wenn das Gesetz Ende August zustande kommt, werden wir keine Universität nötigen zuvor Beiträge zu erheben. Das geht auch nur im Konsens, weil es gilt bis dahin eben ein Gesetz fort, das eigentlich dazu verpflichtet. Dennoch halte ich es so für lösbar, trotzdem ist ein Akt nicht ohne Bedeutung, es ist denke ich nach langer Zeit das erste Mal, dass ein Gesetz nicht unterzeichnet werden kann. Dieses Gesetz ist handwerklich unzulänglich jenseits eines politischen Streits. Und nur um diese Frage geht es, und deshalb glaube ich dass es richtig ist, dass der Hessische Landtag darüber unterrichtet wird. Jedenfalls in den nächsten Tagen ist die Unterzeichnung des Studienbeitragsgesetzes nicht möglich, weil es in dieser Form nicht unterzeichnungsfähig ist. Vielen Dank.*

Es wird offenbar, dass sich die geschäftsführende Regierung durchaus auch des Potentials aus Art. 119 HV bewusst ist und bereit ist dieses zur Erweiterung ihres politischen Spielraums urbar zu machen.

cc. Vetorechtsqualität

Neben dem verfassungsrechtlich relevanten Wirkungskreis des Art. 119 HV interessiert unter den Gesichtspunkten dieser Arbeit maßgeblich dessen Qualität als Vetorecht. Hierbei erstaunt folgendes: Als Einspruchsnorm ist Art. 119 HV im Wesentlichen ähnlich Art. 67 LV NRW konzipiert. Der Wortlaut divergiert zwar, dessen ungeachtet verfolgen beide Normen in der Intention jedoch das gleiche Ziel. Der Landesregierung soll jeweils die Möglichkeit offen stehen, einmalig[989] ein beschlossenes Gesetz in den Landtag zurückverweisen zu können und die Landeslegislative somit zur Beratung exekutiver Bedenken zu zwingen. Während dieser Zeit kann das beschlossene Gesetz keine Rechtswirksamkeit erlangen. Einmal von den unterschiedlichen Verfahrensanforderungen an Einlegung und Begründung sowie den unterschiedlichen Zurückweisungsquoren der Legislative abgesehen, handelt es sich bei Art. 119 HV und Art. 67 LV NRW um strukturelle ‚Geschwisternormen'.

[989] Ein nochmaliges Erheben von Bedenken gegen dasselbe Gesetz, wenn diese vom Landtag schon beim „abgeschlossenen" Verfahren nach Art. 67 LV NRW zurückgewiesen wurde, ist ausgeschlossen. Vgl. Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn 16; ebenso: Vogels, in: Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen – Handkommentar, Art. 67, Rn 5.
Wegen der strukturellen Vergleichbarkeit wird dieser Grundsatz auch für den hessischen Art. 119 HV anzuwenden sein.

Andererseits wurde festgestellt, dass die Vetoqualität der nordrhein-westfälischen Norm zumindest in Frage steht, auch wenn sie im Rahmen dieser Abhandlung nachgewiesen wurde. Für die hessische Norm muss vollkommen anderes festgestellt werden. In den wenigen Beiträgen zum fraglichen Einspruchsrecht aus Art. 119 HV wird in klarer Art und Weise von einem suspensiven Vetorecht geschrieben.[990]

Es gilt nunmehr zu untersuchen, ob diese eindeutige Veto-Klassifizierung im Einklang mit den Erkenntnissen zu Art. 67 LV NRW steht. Denn von den Grundkonstanten her gleicht Art. 119 HV der Regelung in Nordrhein-Westfalen. Auch in Hessen würde mit der Landesregierung eine exekutive Instanz Einspruch erheben. Das Ziel ihres Handelns wäre ein beschlossenes und somit entstandenes Gesetz. Mit negativer Macht würde von einer dem regulären Gesetzgebungsverfahren abgetrennten Position aus, das Wirksamwerden eines Legislativaktes gehemmt und unterminiert werden. Insofern werden alle Definitionskriterien erfüllt, die für die Qualifizierung eines Vetorechts aufgestellt wurden. Aufgrund der mit dem Vetoeinsatz immer einhergehenden Hemmungen ist das Aussetzen der Beschlussfolgen und die Zurückweisung an den Landtag zunächst immer ein *suspensives Vetorecht*.

Wie in der abstrakten Vetodefinition beschrieben, weist auch das suspensive hessische Vetorecht aus Art. 119 HV das Potential auf, in ein absolutes Vetorecht überzugehen. Dies hängt jeweils von der Reaktion des Landtages ab. In den Fällen in denen der Landtag es schafft, mit der in Art. 119 Abs. 3 HV geforderten qualifizierten Mehrheit gegen den exekutiven Einspruch zu entscheiden, bleibt es beim suspensiven Vetorecht. Wird allerdings die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder nicht erreicht, um die Bedenken des Landtages gegen Teile des Gesetzes oder dieses als Ganzes zu überwinden, wird aus der temporären Hemmung des Gesetzes oder einzelner seiner Teile ein Totalverlust. Das Vetorecht erlangt absolute Dimension.

Ein solches *absolutes Vetorecht* kann sich aber auch, wie für den nordrhein-westfälischen Art. 67 LV NRW beschrieben, basierend auf der ‚sachlichen Diskontinuität' entwickeln. Gleiches wird man auch annehmen müssen, wenn i.S.d. avisierten Erzielung von Übereinstimmung gemäß Art. 119 Abs. 3 1. Hs. HV der Landtag den exekutiven Einspruchsinhalten im parlamentarischen Verfahren zustimmt und sich somit die Sichtweise der Landesregierung durchsetzt.

Im Ergebnis kann somit festgestellt werden: Die eindeutige Festlegung des hessischen Schrifttums auf eine Bejahung der Vetoqualität von Art. 119 HV entspricht den Qualifikationsparametern, die im Rahmen vorliegender Untersuchung für ein solches Interzessionsrecht entwickelt wurden.

[990] Beispielhaft erwähnt sei: Schonebohm, in: Zinn/Stein, Verfassung des Landes Hessen – Kommentar Bd. 2, Art. 119, Rn 1.

3. Resümee der Vetorechte auf Länderebene

Wie die vorangegangen Analysen zu Art. 67 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen und zu Art. 119 Hessische Verfassung aufgezeigt haben, handelt es sich bei beiden Einspruchsformen um Vetorechte. Die Möglichkeiten der Landesregierung von Niedersachsen, wie sie dieser in Art. 42 Abs. 2 NV zugewiesen werden, bleiben wiederum hinter den hierfür qualifizierenden Vetoparametern zurück. Dennoch wird der Exekutive Niedersachsens mit diesem Recht zumindest eine starke prozedurale Verzögerungsmacht an die Hand gegeben. Bei den Regelungen in den Verfassungen Hessens und Nordrhein-Westfalens, welche als Vetos identifiziert wurden, kann die Macht des retardierenden oder sogar vernichtenden Einspruchs sogar noch um ein Vielfaches stärker seine Wirkung entfalten.

Des Weiteren kann konstatiert werden: Als einzig wirklich manifestes Argument gegen die Vetoqualität der untersuchten Einspruchsnormen wird diesen mehr oder weniger deutlich ihre geringe Anwendungsfrequenz entgegen gehalten. Es greift allerdings viel zu kurz, allein dieses Zirkelschlussargument als das einzig wirklich Tragfähige in die Interpretation der verfassungsrechtlichen Bedeutung einzubringen. Es verwundert daher auch nicht, dass dieses bei einer näheren substantiellen Untersuchung nicht wirklich verfangen konnte.

Zudem gilt es zu vermerken, dass bei Anläufen zur Verfassungsänderung, in deren Rahmen auch die fraglichen Vetorechte zur Disposition standen, diese zum Schluss doch weiterhin Fortbestand in den fraglichen Landesverfassungen fanden. In der Folge stehen der dortigen Exekutive auch weiterhin, kraft der eruierten Vetorechte, faktisch Mittel und Wege zur Verfügung, Legislativergebnisse unterminieren zu können. Ob man diese Möglichkeit der Regierung nun als „Mitwirkungsstatus der Landesregierung bei der legislativen Staatsleitung“[991] bezeichnet, als „Gegenvorstellungskompetenz“[992] oder, wie hier vertreten, als Vetorecht. – In allen Fällen muss eines erkannt werden: Das Machtpotential, welches einer Landesregierung hierdurch im Verfassungsgefüge jeweils potentiell eröffnet wird, ist manifest und nicht zu vernachlässigen. Dieses Machtpotential haben die damit ausgestatteten Regierungen nicht nur denjenigen Exekutiven voraus, welche von ihren Landesverfassungen nicht damit bestückt wurden, sondern auch der Bundesregierung. Letztere kann zwar in haushaltsrelevanten Fragestellungen von einem Vetorecht Gebrauch machen, außerhalb von Aspekten der Finanzwirksamkeit bleibt ihr dieses Recht gleichwohl für die reguläre Gesetzgebung versagt.

Demgegenüber steht das potentiell auch aus rein politischem Kalkül einsetzbare Vetorecht der hessischen und nordrhein-westfälischen Landesregierung. Deren Einflussmöglichkeiten müssen sich daher einer verfassungsrechtlichen Gesamtanalyse und Bewertung stellen. Zumindest die praktische Notwendigkeit jener

[991] Grawert, in: Kommentar Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Art. 67, S. 119.
[992] Th. Mann, in: Löwer/Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Art. 67, Rn 3.

Regeln erscheint dabei als fragwürdig, zudem aber auch die Einpassung in die Grundsystematik des parlamentarischen Regierungssystems. Anderseits dürfen auch nicht die positiven Aspekte dieser unkonventionellen ‚Exotennormen' verkannt werden. Womöglich wird die Zukunft dieser Normen weniger in ihrer Entsorgung liegen, da es sich um vermeintlich unzeitgemäßes Verfassungsrecht handelt, sondern viel eher anderen deutschen Verfassungen als Vorbild dienen, um den Unwägbarkeiten des Parlamentarismus begegnen zu können. Ausgangpunkt dieser Überlegungen können wiederum die Beratungen des Verfassungsausschusses in Nordrhein-Westfalen sein:

Allein die aus den Expertenstellungnahmen zu eruierenden Grundtendenzen, dass derartige Einsprüche schon deshalb ablehnenswürdig sind, da sie monarchische Restposten darstellen, die der Exekutive überbordenden Einfluss zugestehen, greift m.E. zu kurz. Das Argument, es handele sich um „alte Zöpfe" des Verfassungsrechts, desavouiert sich schon deshalb, da wohl die meisten Regeln unserer heutigen Staatsgrundgesetze eine gewisse historische Determinierung aufweisen. Daher sollten vielmehr die manifesten Kritikpunkte in den Vordergrund der Diskussion gerückt werden.

Zu diesen zählt vor allem ein Ansatz, den der ehemalige Bundestagsvizepräsident *Hirsch* in einer seiner Stellungnahmen offerierte. Dabei stellte er insbesondere die Notwendigkeit eines solchen Vetorechts in Abrede, wie es Art. 67 LV NRW und der vergleichbare Art. 119 HV bieten. Er nahm insbesondere Bezug auf die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten, welche hier im Rahmen der entsprechenden Erörterungen als verfassungsrechtliches Prüfungsveto klassifiziert wurde. Einer Landesregierung ein ähnliches und tendenziell aufs Politische ausufernde Veto zu gestatten, ist seines Erachtens überflüssig:

„…Die Landesregierung ist an der Gesetzgebung massiv beteiligt. Meistens sogar der Verfasser des Gesetzentwurfes. Dieser sieht vermutlich anders aus als sie sich das vorgestellt hat, oder es ist ein Initiativgesetz aus dem Hause. Was kann eine Landesregierung nach der 3. Lesung Neues vortragen, was sie nicht schon vorher hätte sagen können? Was könnte den Landtag, der vor der 3. Lesung alle möglichen Bedenken auf den Tisch bekommen hat und es trotzdem machen will, dazu bewegen, nach der 3. Lesung zu sagen: Wenn ich das gewusst hätte!?
Darum meine ich, dass eine Landesregierung während der drei Lesungen und der Beratung eines Gesetzentwurfes ausreichend Zeit hat, in aller Breite, Tiefe und Ernsthaftigkeit ihre verfassungsrechtlichen Bedenken vorzutragen. Es bedarf eigentlich nicht der Bremse des Artikel 67. Sie kann wie jeder andere Bürger des Landes vor das Verfassungsgericht ziehen oder einen neuen Gesetzentwurf einbringen. Ich halte Artikel 67 wirklich für überholt. …"[993]

[993] Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 16.

Dem hält der angehörte Verfassungsexperte *Kretschmer* entgegen:

„…Ich habe ein gewisses Verständnis dafür, dass noch ein formelles und auch materielles Prüfungsrecht nach Landtagsbeschlüssen existiert. Wenn Sie diese Verfahrensregelung zurücknehmen, haben Sie nach meiner Meinung nichts anderes erreicht, als dass sofort der Gang zum Verfassungsgerichtshof provoziert wird, wenn sich die Landesregierung anders entscheidet als es der Landtag meint. …“[994]

Beides sind bedenkenswerte Motive, die auf eine ganz bestimmte Fragestellung zulaufen: Darf, soll oder muss eine Exekutive, die zudem auch noch aktiv an der Initiative mitwirken und am Verfahren kraft des Informationsvorsprungs ihrer Ministerialbürokratie massiv partizipieren kann, zudem auch noch Bedenken und Einsprüche gegen den Gesetzesbeschluss erheben können? Das eine der vorgebrachten Argumente beinhaltet die klassische Aussage, es muss auch einmal genug sein mit der exekutiven Einmischung in originär legislative Befugnisse. Das andere Argument meint, dass es doch wesentlich effektiver sei, die Landesexekutive weist auf einen Fehler hin, als dass es nach einer Wirksamkeitsphase zur verfassungsgerichtlichen Kassation kommt womit i.d.R. Rechtsunsicherheit einhergehen wird.

So verfassungsrechtlich honorig beide Ansätze auch sind, sie verharren doch in einem argumentativen Status quo. Es wird allein das Potential erkannt, welches sich aus der bisherigen Anwendungsfrequenz erschließt. In der Folge wird der Blick nur auf die potentielle Dopplung verfassungsrechtlicher Kontrolle gerichtet. Die Vetorechte Hessens und Nordrhein-Westfalens bieten jedoch mehr als eine Art verfassungsrechtliche Vorschaltkontrolle.

Da sich beide Vetos nach dem Wortlaut des Verfassungstextes nicht mit verfassungsrechtlichen Motiven begnügen müssen, können beide auch aus politischem und Zweckmäßigkeitskalkül angewandt werden. Das dies bisher nicht geschehen ist, mag womöglich stimmen, kann dennoch kein wirkliches Argument sein, dieses Potential zu vernachlässigen. Insbesondere die näheren verfassungsrechtlichen Betrachtungen zu Hessen haben ansatzweise aufgezeigt, wie potentiell machtvoll das exekutive Veto der hessischen Landesregierung sein könnte, wenn es mit dem entsprechenden politischen Einsatzwillen angewandt würde.

Alle Betrachtungen müssen daher auf die Frage hinauslaufen: Ist das erlaubt? Können unsere Staatsgrundgesetze es zulassen, dass der Exekutive ein politisches Prüfungsrecht gegenüber legislativem Beschluss zugestanden wird? Nicht übersehen werden darf dabei, dass der Landtag ja nicht lediglich eine Gegenvorstellung über sich ergehen lassen muss und danach wäre das Gesetz automatisch wiederbelebt. Ganz im Gegenteil, die Legislative muss den gleichen parlamentarischen Kraftakt einer Beschlussfassung erneut aufbieten oder im Falle des hessischen Art. 119 HV gemäß dessen Absatz 3 sogar eine absolute Mehrheit. Die Exekutive verfügt also über die Möglichkeit einen demokratischen Willensentschluss zu ega-

[994] Ausschussprotokoll Hauptausschuss NW 13/1134 v. 05.02.2004, S. 22.

lisieren und einen neuen zu erzwingen. Dies ist auf den ersten Blick mit dem Aussagegehalt eines demokratischen Parlamentarismus nur schwerlich zu vereinbaren. Diese Konsequenzen des Vetopotentials müssen im Gesamtzusammenhang mit dem ohnehin labilen Zustand des Landesparlamentarismus gewürdigt werden. Die bundesstaatliche Ordnung[995] und eine immer weiter fortschreitende Integration Deutschlands in das supranationale System der Europäischen Gemeinschaft unter dem Dach der Europäischen Union bringen den Landesparlamentarismus schon als singuläre Entwicklungen an den Rand der Existenzberechtigung.[996]

---

995 Zur Schwächung der Landesparlamente im Rahmen der bundesstaatlichen Ordnung: Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20, Rn 22-24.

996 Über die Länderkompetenzverluste hinaus, die sich aus den innerstaatlichen Unitarisierungstendenzen ergeben, erfahren die deutschen Länder einen zunehmenden Machtverlust auch infolge der durch die fortschreitende europäische Integration immer stärker ausufernden Rechtssetzung durch den Gemeinschaftsrechtsgesetzgeber. Spätestens seit dem Vertrag von Maastricht hat sich ein dezidierter europäischer Rechtssetzungsprozess entwickelt. Die Betrachtung von dessen Parametern muss unter der Prämisse erfolgen, dass europäische Rechtssetzung letztlich ein europäisch determinierter Vorgang ist, dem sich die nationalen Parlamente auch in Deutschland unterzuordnen haben und der Nationalstaat Deutschland auch für die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Ländern Sorge zu tragen hat.
Das Europäisches Gemeinschaftsrecht, dem gegenüber nationalem deutschen Recht, aufgrund „einer ungeschriebenen Norm des primären Gemeinschaftsrechts" (BVerfGE 75, 223 (244)), basierend auf dem Rechtsanwendungsbefehl des Art. 23 Abs.1 GG, Anwendungsvorrang (BVerfGE 85, 191(204)/EuGH Costa/ENEL, Urteil v. 15. Juli 1964 (6/64), Slg. S. 1251) zukommt, hat auch auf das föderale System Deutschlands unmittelbare Auswirkungen.
Diese lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen:
Soweit der Gemeinschaft ausnahmsweise eine (derzeit gegenständlich noch nicht so benannte) ausschließliche Gesetzgebungskompetenz zusteht, dürfen weder der Bund noch die Länder von ihren entsprechenden Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 70 ff GG Gebrauch machen. In den übrigen Fällen der konkurrierenden gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebung wird die Kompetenzabgrenzung über das Subsidiaritäts- und Erforderlichkeitsprinzip gesteuert. Die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten und damit Art. 70 ff GG bleiben folglich unberührt, soweit die Gemeinschaft keine ausschließliche Kompetenz hat, bzw. von ihrer konkurrierenden Kompetenz nicht durch unmittelbare geltende Vorschriften, insbesondere Verordnungen, Gebrauch gemacht hat. Für die bei Richtlinien erforderlichen nationalen Umsetzungsakte gelten wiederum allein die Art. 70 ff GG. (Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Art. 70, Rn 1a.)
Diese Entwicklung hin zur Supranationalität (Für den Begriff Supranationalität wird als übereinstimmendes Kriterium gefordert, dass die Möglichkeit besteht, verbindliche Beschlüsse zu fassen, die die Mitgliedsstaaten auch gegen ihren Willen zu einem bestimmten Verhalten verpflichtet [Streinz, Europarecht, Rn 115/116]) kann nicht ohne Folgen für die bundesstaatliche Ordnung und die Rolle der Landtage in dieser bleiben. Die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf die supranationale Einrichtung Europäische Gemeinschaft ist zwangsläufig mit einem Kompetenz- und Machtverlust nationaler Organe verbunden. Ohne teilweisen Verzicht auf nationale Herrschaftsbefugnisse, gerade auch durch die Gesetzgebungsorgane, ist weder eine Wirtschaftsgemeinschaft noch eine politische Union denkbar (Zuleeg, DVBl 1992, 1329(1330)). Der innerstaatliche Gesetzgeber verliert somit in dem Maße, wie Gesetzgebungskompetenzen übertragen werden, an Macht. Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen führt folglich zu einer „Entparlamentarisierung" der Entscheidungsprozesse (Ossenbühl, DVBl 1993, 629 (636)) und stellt damit den Kern des immer wieder beklagten Demokratiedefizits der Gemeinschaft dar (Grimm, JZ 1995, 581(582)).
In föderalen Staaten wie Deutschland, tritt eine weitere innerstaatliche Verschiebung des Machtgefüges hinzu, die auch als ein Eingriff in die vertikale Gewaltenteilung (zum Begriff: Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn 231) bezeichnet wird und zu einer Machtverschiebung von den Gliedstaaten hin zur Zentralgewalt führt (Kössinger, Die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bundesstaat, 1989, S. 100) Diese vertikale Machtverschiebung ist möglich, da der Bund nach ganz herrschender Auffassung auch Landesgesetzgebungskompetenzen auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann (Rojahn in: v.Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, Art 24, Rn 23; Ress, EuGRZ 1986, 549 (554)). Insbesondere seit dem Vertrag von Maastricht sind immer mehr originäre Ländergesetzgebungskompetenzen zugunsten des europäischen Rechtsetzungsprozesses vergemeinschaftet worden (Lang, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Deutschen

Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, S. 131). Die vertikale Verschiebung der Gewaltenteilung ist daher mit einem Machtverlust derjenigen Organe verbunden, welche diese Kompetenzen bis dahin mitgliedsstaatlich innehatten. Bezüglich der ausschließlichen Landesgesetzgebungsmaterien waren dies in Deutschland die Landesparlamente.
Auch das innerstaatlich zur Kompensation von Machtverlusten vorgesehene Bundesratsverfahren kann für die Problemstellung der Vergemeinschaftung nationalen Rechts keine Lösung bieten:
Das in Art. 23 Abs. 2, 4-6 und Art. 50 GG verfassungsrechtlich manifestierte Bundesratsverfahren führt zu einer Instrumentalisierung des Bundesrates, durch die Länder, in Form einer Organleihe (Lang, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, S. 254). Die Rolle der Landesparlamente als legislative Föderativkomponenten bleibt davon jedoch unberührt, da die Landtage am Bundesratsverfahren gar nicht unmittelbar teilnehmen. Allein die im Bundesrat vertretenen Landesregierungen profitieren von der Partizipation an der Bundesmacht; und dies letztlich auch nur, wenn sie sich parteipolitisch auf der Seite der Bundesratsmajorität befinden. Die Landtage hingegen verlieren im Rahmen der Europäisierung von Regelungsmaterien ihre legislativen Kompetenzen.
Die mit der Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 GG einhergehende Auszehrung der Landesstaatlichkeit trifft die Landtage folglich stärker als ihre Landesregierungen (Volkert, Landesparlamentarismus im Prozeß der europäischen Einigung, in: Merten, Föderalismus und Europäische Gemeinschaften, S. 251(252)). Gerade das Bundesratsverfahren leistet im Bereich der ausschließlichen Länderzuständigkeiten der schleichenden Entmachtung der Landesparlamente weiter Vorschub (Steinberger, VVDStRL 50 (1991), 9 (41)).
Weder § 2 des deutschen Zustimmungsgesetztes zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) noch Art. 23 GG verfolgen den Ansatz, die Landtage für den Verlust ihrer Mitwirkungsrechte zu entschädigen. Für die Landtage beschränkt sich die Beteiligungsmöglichkeit in europäischen Angelegenheiten dementsprechend weitgehend auf Informations- und parlamentarische Kontrollrechte gegenüber der Landesregierung. Dabei besteht die Möglichkeit der Landtage, Empfehlungen und Orientierungshilfen an die Adresse der Landesregierung zu geben. Dies ergibt sich aus dem Prinzip der parlamentarischen Verantwortung der Landesregierung. Da die Landtage allerdings als letztes Glied in der Kette der Informationsberechtigten stehen, sind einer aktiven Teilnahme an den Begleitarbeiten zur europäischen Rechtssetzung, schon zeitliche und technische Grenzen gesetzt. Selbst wenn die Landtage in der Lage wären, diese praktischen Probleme zu kompensieren, so könnten sie ihre Beschlüsse jeweils nur an ihre eigene Landesregierung richten (Dästner, NWVBl 1994, 1(4)). Für Empfehlungen und Stellungnahmen an das Bundesorgan Bundesrat oder an Organe der EU fehlen sowohl die verfassungsrechtlichen als auch die europarechtlichen Grundlagen.
Dies ist für die einzelnen Landtage insbesondere deshalb schmerzlich, weil ihnen auch verbindliche Instruktionen an ihre Landesregierungen für deren Verhalten im Bundesrat versagt sind. (Vgl. M. Sachs, Was kann eine Landesverfassung heute leisten?, in: KritV 2/1996, S. 135) Solche Anweisungen würden in den exekutiven Kernbereich der Landesregierungen eingreifen (Lang, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, S. 223/224.) und somit sowohl gegen das Bundesratsprinzip aus Art. 50 GG als auch gegen das Gewaltenteilungsprinzip des Grundgesetzes verstoßen. Selbst bei EG/EU-Vorhaben in Bereichen ihnen vormals zustehender Rechtssetzungsmaterien, welche vergemeinschaftet wurden, sind den Landtagen bindende legislative Beschlüsse gegenüber ihrer Landesregierung, bzgl. deren Stimmverhalten im Bundesrat, verwehrt.
Der einzige verbliebene legislative Ansatz für die Landesparlamente ist die normative Umsetzung von EU-Recht, vor allem von Richtlinien, denn diese erfolgt entsprechend der innerdeutschen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen gemäß Art. 70 ff GG. Der dabei immer enger werdende Umsetzungsspielraum überlässt dann letztlich auch den Landesparlamenten nur noch die Rolle der zur Umsetzung Verpflichteten.
Somit sind die Landesparlamente als den eigentlichen Verlierer der Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf die Europäische Gemeinschaft auszumachen (Pernice, DVBl 1993, 909 (920)). Diese Kompetenzverluste werden für die Landtage durch das Bundesratsverfahren in gar keiner Weise ausgeglichen. Es fehlt sogar jeglicher Ansatz einer Kompensation. Die ganze Dramatik des Verlustes legislativer Rechte, der Regionalparlamentskomponenten Deutschlands, wird daran ersichtlich, dass die Landtage, selbst in ihren originären Funktionsbereichen der ausschließlichen Landesgesetzgebungsmaterien, keine Partizipation im EU-Rechtssetzungsprozess erfahren, sondern letztlich nur die Landesexekutiven im Bundesorgan Bundesrat dafür partiellen Machtausgleich erfahren.
Angesichts eines derartigen Kompetenzverlustes der Landesparlamente erscheint der vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 34, 9 (19)) gewählte Ansatz, dass ein Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip einen Verlust der Eigenstaatlichkeit der Länder erfordert, in einem neuen Licht. Damit diese Eigenstaatlichkeit erhalten bleibt, verlangt es ein Verbleiben eines unentziehbaren Kerns eigener Aufgaben als „Hausgut".
Fraglich ist allerdings, ob die beschriebene Kompetenzaushöhlung der Landesparlamente diesen Rubikon nicht längst überschritten hat und der Kernbereich des Bundesstaatsprinzips betroffen ist. Auch wenn eine ausdrückli-

Über den Verlust der landeslegislativen Spielräume hinaus, den die ‚Hochzonung' der Landeskompetenzen mit sich bringt, ist noch ein weiterer, die fortschreitende Entparlamentarisierung auf Landesebene forcierender Trend unübersehbar: Selbst in den wenigen Gesetzesagenden, die den Ländern geblieben sind, entfaltet jedes einzelne Land oftmals gar nicht mehr den Anspruch auf eigene politische Gestaltungskraft, sondern versucht vorrangig einen legislativen Gleichklang mit der Gesetzgebung der anderen Länder herzustellen. Dieser Gleichklang und der damit zusammenhängende inhaltliche Einfluss werden aber wiederum nicht auf der

che Definition durch das Bundesverfassungsgericht unterbleibt, so wird doch gefordert, dass wesentliche Entscheidungsbefugnisse und -hoheiten bei den Ländern verbleiben. Diese lägen in der freien Bestimmung über seine Organisation und seiner in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen sowie der Garantie der Zuweisung eines angemessenen Anteils am Gesamtsteueraufkommen des Bundesstaates (Vgl. BVerfGE 34, 9 (20)).

Zu hinterfragen ist, ob der Erhalt eines relevanten Restes an Gesetzgebungskompetenzen für die Landesparlamente nicht ebenso zum Hausgut der Länderstaatlichkeit gehören muss. Gerade die Betrachtung der Rolle und Bedeutung der nationalen Parlamente im europäischen Rechtssetzungsprozess macht deutlich, dass ein Parlament ohne Kompetenz kein Parlament ist und ein Land ohne Landesparlament seine Eigenstaatlichkeit verloren hat, es ist dann bloße Verwaltungsuntergliederung des Zentralstaats. Der eigene Verfassungsraum erfordert jedoch nicht nur „constitutio", sondern auch „actio" als bedeutsames Mittel politischer Gestaltung (Meißner, Die Bundesländer und die Europäischen Gemeinschaften, 1996, S. 95/93).

Diese Entwicklung ist aus verfassungsrechtlicher Sicht jedoch nicht zwingend gewesen. Es ist vielmehr geradezu widersinnig, die Landtage ausgerechnet dort auszuschließen, wo es um ihre ureigenste Kompetenz geht, wo die ausschließlichen Gesetzgebungsmaterien der Länder berührt sind. Es erscheint als völlige Verkehrung der auf das Land bezogenen Gewaltenteilung, wenn über das Bundesratsverfahren ausgerechnet in Bezug auf diesen Kernbereich legislativer Befugnisse der Landesparlamente, ein ausschließliches Vorrangrecht der Landesregierungen bei der EU-Rechtssetzung konstruiert wird. Die Landtage sind im Rahmen der geteilten Gewalt auf Länderebene zur Gestaltung des politischen Schicksals des Landes berufen. Es ist dem Grundgesetz keine Regel zu entnehmen, dass dieses Mitwirkungsrecht im europäischen Rechtssetzungsprozess auf die innerstaatliche Partizipation an der Richtlinienumsetzung beschränkt ist. Art. 50 und 51 GG sehen zwar grundsätzlich vor, dass die Länder nur über ihre Landesregierungen an Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken. Das gewählte Bundesratsverfahren nach Art. 23 GG macht deshalb den Ausschluss der Landeslegislativen noch nicht zwingend notwendig. Vielmehr läuft das Beteiligungsverfahren der Länder an der EU-Rechtssetzung nur deswegen über den Bundesrat, weil man dieses vorhandene Beteiligungsinstrument als „praktisches Vehikel" in Anspruch nehmen konnte (Vgl. Goll, ZParl 4/1989, 587(589)). Art. 50 GG hat eine Entscheidung für das Bundesratsverfahren nicht erzwungen, er regelt nur den Grundsatz der Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes, sonst nichts. Die Passage, dass die Länder über den Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union mitwirken, wiederholt letztlich nur Art. 23 Abs. 2 S. 1 GG. Hingegen manifestiert Art. 50 GG lediglich die Aussage, dass die Länder in Bereichen der Bundesgesetzgebung und -verwaltung zu beteiligen sind.

Bei der Mitwirkung der Länder an der europäischen Rechtssetzung geht es jedoch, im Bereich ausschließlicher Landesgesetzgebungskompetenzen, gerade um etwas anderes, als um die Beteiligung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes. Es ist nicht einsehbar, warum in Fällen der Verortung ausschließlicher Landesgesetzgebungsmaterien auf europäische Ebene, die Landesregierungen am diesbezüglichen Rechtssetzungsprozess beteiligt sein sollen und nicht der eigentliche Inhaber, der lediglich einem durch die Hoheitsrechtsübertragung verursachten „Ausübungsverzicht" (Klein, VVDStRL 50 (1991), 56 (63/66) unterliegt.

Es ist aus Folgenabwägungssicht unwahrscheinlich, dass sich das Bundesverfassungsgericht dieser Analyse anschließt, denn es würde den status quo, der mit Art. 23 GG gefunden wurde, paralysieren. Dennoch muss für Deutschland bezüglich der Rolle und Bedeutung der nationalen Parlamente im europäischen Rechtssetzungsprozess konstatiert werden: Von der Relevanz der regionalen Volksvertretungen ist wenig übrig geblieben ist. Sie partizipieren weder an der Hoheitsrechtsübertragung auf die Gemeinschaft noch haben sie einen verbrieften Einfluss auf die sich daraus ergebene europäische Rechtssetzung. Allein der Bundestag konnte seine legislativen Mitwirkungsrechte im europäischen Rechtssetzungsprozess tendenziell stärken. Ansonsten hat sich die exekutive Dominanz, insbesondere durch das Bundesratsverfahren, weiter verstärkt. Die Rolle der Gliedstaatskomponenten der nationalen Parlamente tendiert hingegen gegen Null.

Ebene der Landesparlamente organisiert, sondern auf der Ebene der Bürokratien.[997]

Unter dem Strich erstrecken sich die Dilemmata des deutschen Länderparlamentarismus somit auf mehrere Ebenen: Der kooperative Föderalismus schränkt die landesparlamentarischen Legislativfunktionen ein, da der Bund so gut wie alle relevanten Kompetenzen an sich gezogen hat und soweit ausschöpft, dass Landesparlamente als Legislativen keine Rolle mehr spielen.[998] In den Bereichen in denen der ursprüngliche Ansatz des Grundgesetzes, dass die Länder über das Gesetzgebungsprimat verfügen sollten, noch greift, muss sich der als wertvoller erachteten europäischen Integration gebeugt werden.

Zudem führen Politikverflechtung und Exekutivföderalismus dazu, dass sich die Kontrollfunktion gegenüber den Landesregierungen auf ein Minimum beschränkt. Dieser Effekt wird noch dadurch verschärft, dass die Landesexekutiven zu den großen politischen Fragen der Republik Stellung nehmen können, „während das Landesparlament in provinzieller Enge festgehalten wird".[999] Auch die Tendenzen zur Reorganisation der Gesetzgebungskompetenzen zugunsten der Länder im Rahmen der Föderalismusreform im Jahr 2006[1000] konnten diesen fatalen Trend nicht substantiell kompensieren, geschweige denn einen wirklich gegenläufigen Kurswechsel einleiten.

Führt man sich alle Teilaspekte dieser desaströsen Bestandsaufnahme vor Augen, dann müssen die Vetorechte wie der letzte Nagel für einen schon fertigen Sarg wirken. Eines Sarges, der von immer stärker werdenden Landesexekutiven zu Grabe getragen wird. Als ernüchternde Vetobilanz lässt sich daher feststellen, dass in den wenigen Bereichen, in welchen die Landesparlamente von Hessen und Nordrhein-Westfalen noch wirklich autark und Kraft ihrer legislativen Befugnis fungieren können, bestehen für die Exekutive evidente Möglichkeiten diese Rudimente legislativer Eigenständigkeit noch weiter einzuschränken. Es erscheint fraglich, ob es aus rein verfassungspolitischen und verfassungssystematischen Gründen zu verantworten ist, dergestaltige Exekutivrechte fortbestehen zu lassen.

Die fraglichen Vetorechte dürfen jedoch nicht allein aus der Adressatenperspektive betrachtet werden. Nur weil die Landesparlamente offensichtlich manifeste Opfer des oben aufgezeigten Prozesses sind, bedeutet dies noch lange nicht, dass die Landesregierungen Hessens und Nordrhein-Westfalens mittels ihrer Ve-

[997] Vgl. H. Meyer, Warum brauchen wir und wie kommen wir zu einer modernen Verfassung, in: KritV 2/1996, S. 150 – der des Weiteren ausführt: „…*Die Länder benehmen sich von sich aus wie hochpotentierte Verwaltungseinheiten, nicht aber wie politische Handlungseinheiten. …*".

[998] Vgl. W. Reutter, Landesparlamente im kooperativen Föderalismus, in: APuZ 2004, 18 (19).

[999] Vgl. M. Friedrich, Entwicklung und gegenwärtige Lage des parlamentarischen Systems in den Ländern, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, S. 1712 ff.

[1000] Eine umfassende Bestandsaufnahme der Notwendigkeit und Umsetzung der Föderalismusreform bietet Chr. Starck, in: Verfassungen, S. 71 ff. Zur Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Länder im Rahmen der Föderalismusreform: W. Frenz, Gesetzgebungskompetenzen nach der Föderalismusreform, in: Jura 2007, 165 ff. Diesbezüglich kritische Würdigungen sind zu finden bei: Nierhaus/Rademacher, Die große Staatsreform als Ausweg aus der Föderalismusfalle?, in: LKV 2006, 385 (386-392).

torechte die Stellung der Volksvertretung an sich zu unterminieren versuchen. Es darf nämlich nicht das insbesondere für Hessen[1001] schon angedeutete Potential unterschätzt werden, welches Vetorechte für die Stabilisierung einer geschäftsführenden Landesregierung mitbringen.

Über den Aspekt hinaus, dass die alte Landesregierung mangels Neuformierung einer sie ablösenden Exekutive fortbestehen könnte, weist der deutsche Parlamentarismus auch die originäre Möglichkeit auf, dass eine Regierung nicht über eine eigene parlamentarische Mehrheit verfügt. Es handelt sich in dieser Konstellation um eine sog. Minderheitsregierung[1002]. In Hessen ist deren Bildung, wie oben aufgezeigt, wegen des unabdingbaren Erfordernisses einer absoluten Mehrheit bei der Wahl des Ministerpräsidenten (Art. 101 Abs. 1 HV) als tendenziell erschwerter anzusehen als in Nordrhein-Westfalen. Dennoch haben die Geschehnisse und Abläufe nach der Landtagswahl im Januar 2008 gezeigt, dass auch diese Hürde bei entsprechenden politischen Konstellationen und ausreichend Fantasie genommen werden könnte.[1003] Die hessische Landesverfassung geht zwar im

---

1001 Nachdem in Hessen die Bildung einer von der Partei „Die Linken" tolerierten rot-grünen Regierung mit der Verweigerung mindestens einer SPD-Landtagsabgeordneten gescheitert war, musste die vormalige CDU-Regierung auch über den Zusammentritt des neuen hessischen Landtags am 05. April 2008 hinaus geschäftsführend im Amt bleiben. Der damit ‚nur' noch geschäftsführende Ministerpräsident R. Koch sagte hierzu: *„Es sei jetzt die Stunde des Parlaments"* (Vgl. „sueddeutsche.de v. 05. April 2008).
Die maßgebliche Ursache für das Scheitern der Bildung einer neuen (Mehrheits-) Regierung, war in dem Unwillen der politischen Akteure zu suchen, die Grenzen des politischen Lagerdenkens zu überwinden. Weder die FDP fand sich bereit mit der SPD und den Grünen eine sog. ‚Ampelkoalition' zu bilden noch zeigten sich die Grünen bereit mit der CDU und FDP für eine sog. ‚Jamaikakoalition'. Die bisherige Opposition, die de facto den hessischen Landtag nunmehr majorisierte, strebte in der Folge der gescheiterten gemeinsamen Regierungsbildung an, die geschäftsführende Landesregierung mit ihren zahlreichen Gesetzesanträgen, für welche sie politische Mehrheiten jenseits der CDU-Regierung vermutete, vor sich herzutreiben. Dazu der Grünen Fraktions- und Parteichef im hessischen Landtag: *„…Die Grünen würden im neuen Wiesbadener Landtag nun versuchen, über einzelne Anträge Mehrheiten für ihre politischen Ziele zu finden. …"* (FAZ NET v. 07. März 2008).

1002 Zum Themenkreis der Minderheitsregierung allumfassend: Puhl, Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz.

1003 Die schon oben im Kapitel D.II.2.c. beschriebenen sog. ‚Hessischen Verhältnisse' im Jahr 2008 hatten auch noch den Aspekt einer angestrebten Minderheitsregierung aus SPD und Grünen, toleriert durch die Partei „Die Linke": Entgegen der Aussagen im Landtagswahlkampf 2008, dass es keine Zusammenarbeit mit der Partei „Die Linke" in Hessen geben sollte, zeigte sich die Hessische SPD bereit, nach der Konstituierung des neuen Landtags ihre Parteivorsitzende und Spitzenkandidatin mit den Stimmen der Landtagsfraktionen von SPD, Grünen und der Partei „Die Linken" zur Ministerpräsidentin wählen lassen, ohne das zwischen diesen drei Parteien eine Koalition bestanden hätte, auf deren Mehrheit diese Regierung hätte bauen können. Diese angestrebte Wahl sollte also nur auf einem (Minderheiten)Koalitionsvertrag zwischen SPD und Grünen basieren. Als rechtfertigende Einlassung ließ die hessische SPD verlauten, sie hätte mit allen im Landtag vertretenen Parteien formale Koalitionsgespräche geführt, aber feststellen müssen, dass sich keine anderen Mehrheiten finden ließen und sie daher zu dem, zur damaligen Zeit im Raum stehenden Wortbruch, gezwungen sei. (Zu den politischen Aspekten des ‚Wortbruchs' der SPD gegenüber ihrem Wahlversprechen in den westdeutschen Ländern nicht mit der Partei „Die Linke" zusammenarbeiten zu wollen: „Das Debakel der SPD" in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, v. 09.03.2008 S. 6.). Dieses Vorgehen war nicht nur in der Landes-SPD, sondern bis in Bundes-SPD hinein hoch umstritten und brachte sogar den SPD-Bundesvorsitzenden in Bedrängnis. (Vgl. „Ypsilanti bereit zur Wahl durch Linkspartei", in: FAZ NET v. 04. März 2008).
Im Ergebnis scheiterte jenes Unterfangen jedoch daran, dass nicht die komplette SPD-Landtagsfraktion hinter diesem ersten passiven Tolerierungsbündnis in westdeutschen Bundesländern stand und die SPD-Ministerpräsidentenkandidatin somit nicht einmal in den ‚eigenen' Reihen eine Mehrheit für das avisierte Manöver mit der Partei „Die Linken" sicherstellen konnte (Vgl. „Ypsilantis Mehrheit wackelt", in: Süddeutsche Zei-

Grundsatz davon aus, dass es keine Landesregierung geben kann, welche nicht über eine absolute Mehrheit im Landtag verfügt. Das ausdrückliche Verbot einer solchen Minderheitsregierung ist dem Verfassungswortlaut aber genauso wenig zu entnehmen. Wenn es die politischen Kräfte des Landtages also schaffen, mit absoluter Mehrheit einen Regierungschef zu wählen, dieser aber über keine dauerhaft sichergestellten und antizipierbaren Mehrheiten verfügt, entspricht das zwar nicht dem Grundgedanken der hessischen Verfassung, dennoch müsste eine solche Minderheitsregierung als existent hingenommen werden.

Einfacher stellt sich die Bildung einer Minderheitsregierung in Nordrhein-Westfalen[1004] dar. In der mit Art. 63 Abs. 4 GG vergleichbaren Regelung in Art. 52 Abs. 2 LV NRW genügt einem Kandidaten in einem vierten Wahlgang bei der Ministerpräsidentenwahl die einfache Stimmenmehrheit.

An dieser Stelle kann also festgehalten werden: Die Vetorechte aus Art. 119 HV und aus Art. 67 LV NRW treten zu den durch die Landesverfassungen einkalkulierten oder zumindest ermöglichten Minderheitskonstellationen hinzu. Interessanterweise ist es gerade eine solche Minderheitskonstellation, in welcher sich der Landtag als ein homogenes Gebilde darstellt, wo hingegen ein Mehrheitslandtag die Struktur eines heterogenen Konstrukts mit sich faktisch gegenüberstehenden, qualitativ höher- und minderwertigeren Mandaten ausweist: „*…In der Parteiendemokratie gibt es kein grundsätzliches Gegenüber von Landesregierung und Landtag insgesamt, sondern nur von Mehrheit(skoalition) im Landtag und der von ihr getragenen Landesregierung einerseits und Opposition im Landtag andererseits. Die parlamentarische Kontrolle ist deshalb weitgehend Sache der Opposition und richtet sich zwangsläufig auch gegen die jeweilige Landtagsmehrheit. …*“[1005]

Hingegen in der Situation einer fehlenden dauerhaften Mehrheitskohäsion in der Landeslegislative, die in der Lage wäre, die absolute Stimmenmehrheit pro Landesregierung einzusetzen, fehlt es gleichsam auch an den Verquickungen, welche zu einem kollusiven Zusammenwirken zwischen Landtag und Landesregierung führen.

Dennoch kann die Situation eintreten, dass sich in Einzelfragen politische Mehrheiten im Landtag zusammen finden, welche in der Lage sind, Gesetze zu beschließen, die nicht den Initiativen und Vorstellungen der Landesregierung entsprechen. Solche Gesetze müssten von den Landesregierungen in Wiesbaden und Düsseldorf nicht nur ausgefertigt und verkündet werden, sondern auch admi-

---

tung v. 7. März 2008, S. 1 & 4.; Vgl. „Ypsilanti gescheitert, Koch regiert weiter“, in: Süddeutsche Zeitung v. 8./9. März 2008, S. 1 & 2; „Linkes Experiment gescheitert: Ypsilanti gibt auf“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 08. März 2008, S. 1/2.).
Zu den politischen Friktionen, welche durch die Unterstützungsverweigerung durch eine SPD-Landtagsabgeordnete ausgelöst worden sind: „Ypsilanti will doch noch Ministerpräsidentin werden“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 10. März 2008, S. 1/2; „Ein vor Wut schäumendes Tribunal“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 10. März 2008, S. 3; Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 12. März 2008, S. 1/2).

[1004] Die Minderheitenkonstellation wurde für NRW am 14. Juli 2010 mit der Wahl von Hannelore Kraft zur Ministerpräsidentin einer rot-grünen Minderheitsregierung Realität.

[1005] W. Schmidt, Verfassungsrecht, in: Meyer/Stolleis Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, S. 57.

nistrativ exekutiert. Die unmittelbare Folge dessen, dass sich eine Minderheitsexekutive nicht auf eine eigene Beschlussmehrheit stützen kann, ist also nicht nur, dass sie nicht in der Lage ist, eigene Gesetzesprojekte durch den Landtag zu bringen. Vielmehr tritt ein Zweites hinzu: Eine Minderheitsregierung ist dem Legislativgebaren der Landeslegislative hilflos ausgesetzt. Der Vorrang des Gesetzes[1006] würde die Landesregierung zur zwangsweisen Anwendung von ihr als falsch erachteter Gesetze nötigen und ihr zudem die politische Verantwortung für deren Administrierung aufzwingen.

An dieser Stelle werden die Qualitäten der hessischen und nordrhein-westfälischen Vetorechte in ihrer ganzen Dimension offenbar. Sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in Hessen könnten die exekutiven Vetorechte den dortigen Landesregierungen zumindest bei letzterem Problem hilfreich zur Seite springen. Die Landesregierung gewönne durch den suspensiven Hemmungseffekt nicht nur Zeit, anderweitige Mehrheiten zu kreieren oder einen öffentlichen Aufschrei gegen das Gesetz zu erzeugen. Vielmehr wird die Landesexekutive in die Lage versetzt, die Gesetzesmehrheit im Landtag erneut herausfordern. Schon für Nordrhein-Westfalen wäre es spannend zu sehen, inwieweit sich zumindest eine erneute einfache Mehrheit für das dann im Zentrum des öffentlichen Interesses stehende Gesetz finden ließe. Noch unsicherer wäre es wohl in Hessen, wo die absolute Mehrheit als Zurückweisungsquorum verpflichtend feststeht.

In der Minderheitssituation kristallisiert sich somit heraus, dass die Landesvetorechte nicht nur geeignet sind, sog. „Dummheitsbeschlüssen“ vorzubeugen oder rechtliche Fehler bei der Gesetzgebung zu reduzieren. Eine Landesregierung, ohne eine sie tragende Mehrheit, könnte somit allein aus politischen Erwägungen Gesetze zunächst zeitlich verzögern und den Landtag des Weiteren dazu zwingen, erneut diesbezüglich ‚Farbe bekennen‘ zu müssen. Wenn es dann, insbesondere in Hessen, keine absolute Mehrheit für das Gesetz im Landtag gäbe, wäre dieses durch die exekutive Interzession endgültig verhindert. Das Gleiche gilt letztlich auch für Nordrhein-Westfalen. Sind alle Landtagsabgeordneten im Plenum anwesend, müsste die einfache Stimmenmehrheit nach Art. 44 Abs. 2 LV NRW de facto auch eine Absolute sein. Die Vetorechte stellen demzufolge gerade in der Minderheitskonstellation sicher, dass eine Landesregierung nicht zum Spielball des Parlaments werden muss.

Eine Minderheitsregierung hat daher nicht nur die Möglichkeit, sich mit wechselnden Mehrheiten mittels jeweiliger Zugeständnisse beim Gesetzesinhalt über die parlamentarischen Hürden zu helfen. Die Vetorechte eröffnen ihr zudem auch noch den Weg, ‚feindseliges‘ Legislativgebaren zu retournieren.

Es erstaunt also, dass die Dimension der Vetorechte immer nur auf ihre geringe Anwendungsfrequenz während der Mehrheitsregierungen, die die Standardregierungskonstellation der letzten 50 Jahre darstellte, heruntergebrochen wird. Hin-

[1006] Zu Bedeutung und Umfang des Gesetzesvorrangs: Hofmann, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20, Rn 70.

gegen ihr Mehrwert für die Minderheitsvariante keine genügende Beachtung findet. Sicherlich kann man die Ansicht vertreten, dass sowohl das Grundgesetz als auch die Landesverfassungen stabile Regierung bevorzugen und daher zu forcieren suchen.[1007] In Anbetracht der gerade auch verfassungsrechtlich unfassbaren Zustände der späten Weimarer Republik und deren dramatischen Folgen erscheint politische Stabilität mittels Mehrheitsregierungen zweifelsohne auch als wünschenswert.

Allerdings tut der deutsche Wähler den Parteien immer weniger den Gefallen, im Sinne der bisherigen politischen ‚Farbenlehre' zu wählen. Auf diesen Umstand weist auch Altbundespräsident *Roman Herzog* hin: Durch das Auftreten der ‚Linkspartei'[1008] als fünfte parlamentarische Kraft ergebe sich eine *„fundamentale Veränderung unseres Regierungssystems"*, schrieb *Roman Herzog* im März 2008 in einem Beitrag für die Süddeutsche Zeitung[1009], *„ohne dass sich an den Vorschriften des Grundgesetzes und des Bundeswahlgesetzes etwas Wesentliches geändert hätte"*. Nach der Analyse des früheren Staatsoberhaupts und Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts wird das Regieren in Deutschland in einem Fünf-Parteien-System immer schwieriger. Ohne Korrekturen drohe sich der Vertrauensschwund der Bürger gegenüber den bisherigen Volksparteien CDU/CSU und SPD fortzusetzen. *Roman Herzog* warnt: *„Die Gefahr von Minderheitsregierungen wird wachsen, sei es, dass von Anfang an keine Koalition mit absoluter Mehrheit zustande kommt, sei es, dass eine solche Koalition auseinanderfällt"*. Er führt weiter aus: *„Ein Minderheitskanzler dürfte aber ein sehr schweres Leben haben."* Im Ausland und besonders bei der Europäischen Union werde er *„als lahme Ente gelten, deren Tage gezählt sind und mit der man keine langfristigen Projekte auf Kiel legt."* Noch unangenehmer werde sich bemerkbar machen, *„dass sich ein Minderheitskanzler für jedes Gesetz, das er für nötig hält, die erforderliche Mehrheit im Parlament zusammenbetteln muss, weil seine eigene Fraktion ja über keine ausreichende Mehrheit"* verfüge. Deshalb, so folgert *R. Herzog*, werde der Chef einer Minderheitsregierung *„die unsinnigsten Kompromisse eingehen und die sachwidrigsten Kompensationsgeschäfte machen müssen, um halbwegs über die Runden zu kommen"*. Das Grundgesetz sei in seiner geltenden Fassung nicht geeignet, diese Probleme zu lösen, urteilt *R. Herzog*. Er plädierte daher dafür, eine breite Debatte über Korrekturen des deutschen Wahlsystems zu führen.

Diese ohne weiteres auf das Parlamentarische System der Landesebene herunter zubrechende Analyse prophezeit eine Zunahme an Minderheitsregierungen. Die Herzogsche Lösung mittels einer Wahlrechtsänderung ist auf vielfältige Kritik gestoßen.[1010] Da die gesamte Debatte sowieso mehr oder weniger unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit der Exekutive geführt wird, hingegen die Ma-

---

1007 Was wohl aber nur mittels Verfassungsinterpretation und weniger basierend auf dem zu diesem Thema schweigenden Wortlaut des Grundgesetzes argumentierbar sein dürfte.

1008 Zum Eintritt der sich nach der Bundestagswahl 2005 auch in den Ländern etablierenden Partei „Die Linken" in das gesamtdeutsche Parteienspektrum und deren Wurzeln als vormals ostdeutsche Milieupartei: Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 30. Januar 2008, S. 1 – „Durchbruch der Linkspartei".

1009 Süddeutsche Zeitung, v. 6. März 2008, S. 6.

1010 Süddeutsche Zeitung v. 7. März 2008, S. 6.

laise des Parlamentarismus ohnehin keine hinreichende Gewichtung findet, könnten die Vetorechte, mit ihrem in dieser Arbeit aufgezeigten Potential, zumindest auf Länderebene, bei hinreichendem politischen Willen jedoch auch im Bund, ein durchaus probates Lösungsvorbild darstellen, um der von *Roman Herzog* schwarzgemalten Zukunft entgegensteuern zu können.

E. Verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Einpassung

Neben der deskriptiven und qualitativen Bewertung von Vetorechten des deutschen Verfassungssystems darf eine diesbezügliche Betrachtung nicht den Gesamtkontext übersehen oder vernachlässigen, in welchen diese eingebettet sind. Betrachtet man die Vetorechte unter dieser Prämisse, wird deutlich, dass alle hier aufgezeigten Vetofundstellen weit zurückführende historische Wurzeln aufweisen. Deutlich wird daher zunächst eines: Vetorechte sind oftmals Relikte der Vergangenheit, denen unter dem reinen Blickwinkel der Anwendungsfrequenz zweifelsohne ein teilweise komatöses Dahindämmern zu bescheinigen ist.

Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass gerade dem ansonsten recht machtlosen Bundespräsidenten unter verfassungsrechtlichen Begründungserwägungen ein solches Vetorecht zugestanden wird. Aber auch die potentielle Brauchbarkeit in der Minderheitensituation macht deutlich, dass dieser Verfassungsansatz nicht zwingend totes Verfassungsrecht darstellen muss.

Allein das faktische Fortbestehen und der sporadische Einsatz können als Prüfungsmaßstab für eine Einpassung in unser Verfassungssystem nicht genügen. Gerade die in Kapitel B aufgezeigten tiefgreifenden historischen Verwurzelungen, welche nicht nur in die antike Römische Verfassungswelt, sondern vor allem in die Zeiten des deutschen und europäischen Konstitutionalismus zurück reichen, sollten vielmehr die Aufmerksamkeit auf die Fragestellung richten, ob sich eine Verfassung wie das Grundgesetz unter systematischen Erwägungen derartige exekutive Einspruchsrechte überhaupt leisten kann bzw. sollte.

Es erscheint zumindest als nicht ausgeschlossen, dass die von ihrer Grundstruktur dem heutigen Verfassungsrecht so verschiedenartigen historischen ‚Heimatstaatssysteme' der Vetorechte auf einer politischen und soziokulturelle Atmosphäre fußten, die das Grundgesetz heutiger Prägung nicht zu bieten vermag und somit eine Wiederkehr der Vetorechte im Verfassungssystem des Grundgesetzes als problematisch anzusehen ist.

Es ist daher im Folgenden zu untersuchen, ob die als monarchische Beteiligungsrechte konzipierten Vetorechte in die moderne Verfassungswelt eingebracht werden können bzw. ob sie mit den Grundsystematiken des heutigen demokratisch ausgerichteten und sowohl parlamentarisch als auch Gewalten teilend organisierten Verfassungswesen in Einklang zu bringen sind. Sollten sie das nicht sein, müssten sie zumindest als ‚Fremdkörper', deren Existenz in verfassungsrechtlicher Hinsicht zumindest als hinterfragenswert erscheint, ausgemacht und deklariert werden.

I. Konfliktlinien zum Gewaltenteilungsprinzip

Betrachtet man die Vetorechte der Exekutive, kommt man zumindest um den Schluss nicht herum, dass hier eine Gewalt in die Aufgabenwelt der anderen eindringt – namentlich die Exekutive in das legislative Recht zur Normsetzung. Fraglich erscheint somit, ob die in dieser Arbeit herausgefilterten exekutiven Einspruchsrechte mit der Gesamtsystematik des Grundgesetzes im Einklang stehen oder möglicherweise Systembrüche[1011] darstellen.

Diese Frage stellt sich umso dringender, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Vetorechte potenzielle Relikte untergegangener Verfassungen des Konstitutionalismus darstellen. Ist es wirklich noch zulässig und überzeugend, Mechanismen einer Monarchie[1012] im Grundgesetz und den Länderverfassungen fortzuschreiben? Kann ein solches, mit historischen Ressentiments überfrachtetes Einspruchsrecht überhaupt seine Einpassung in das demokratische Grundgesetz unserer Tage finden? Ein Teilaspekt dieser Frage macht eine Reflektion der Vetorechte am Gewaltenteilungssystem erforderlich.

Roman Herzog schreibt zur Gewaltenteilungssystematik: *„…Zum politischen Grundwissen gehört heute, daß sich das Grundgesetz zum Prinzip der Gewaltenteilung bekennt…“.*[1013]

Nach einer kurzen Analyse dahingehend, in welchen Dimensionen diese Herzogsche Bestandsaufnahme gilt, werden die Parameter einzugrenzen sein, in denen die Vetorechte mit der Gewaltenteilungssystematik zu vereinbaren sind.

1011 Über die Frage hinaus, ob bei einer Nichteinpassung der Vetorechte in das Gewaltenteilungssystem des Grundgesetzes Systembrüche vorliegen, könnte die Problematik sogar noch manifeste Erweiterungen erfahren:
1. Widerspräche die Vetorechtsystematik der Landesverfassungen dem Gewaltenteilungssystem des Grundgesetzes aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, dann träte die Frage auf den Plan, inwieweit ein Verstoß gegen Art. 20 GG die Homogenitätsanforderungen aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG unterliefe.
2. Des Weiteren wäre auch für die Vetorechte auf Bundesebene zu klären, welche Konsequenzen ein Gewaltenteilungsverstoß für die Sicherungsebene der sog. „Ewigkeitsklausel“ aus Art. 79 Abs. 3 GG mit sich brächte. Immerhin könnte es sich im Falle eines Gewaltenteilungsverstoßes bei den Vetorechten um sog. „Verfassungswidriges Verfassungsrecht“ handeln. Es stünde dann die Frage nach dessen Nichtigkeit im Raum. (Vgl. zur Problematik „Verfassungswidrigen Verfassungsrechts“: Bachof, Verfassungswidrige Verfassungsnormen?). Zur Reichweite und Stellung von Art. 20 GG zu den anderen Normen des Grundgesetzes und seines Widerhalls in den Landesverfassungen vermittelt über Art. 28 Abs. 1 S. I GG – Vgl. Herzog, in: Maunz/Dürig Grundgesetz, Art. 20, Rn 22-38.

1012 An dieser Stelle kann es zunächst als unbeachtlich angesehen werden, dass es, wie hier aufgezeigt, im Konstitutionalismus zu zahlreichen Ungenauigkeiten bei der Begriffsbestimmung verschiedener monarchischer Teilhaberechte kam, die zu Unrecht als Veto bezeichnet wurden.

1013 R. Herzog, Strukturmängel der Verfassung, S. 9.

1. Gewaltenteilungssystematik

„…Alles wäre verloren, wenn entweder ein einziger Mensch oder eine Körperschaft, sei es der Mächtigen, des Adels oder des Volkes, die folgenden drei Gewalten ausüben würde: diejenige, Gesetze zu erlassen, diejenige, öffentliche Beschlüsse auszuführen, sowie diejenige, Verbrechen und private Streitigkeiten zu richten. …“[1014]

a. Gewaltenteilung im Allgemeinen

Jener einleitende Zitatansatz, der sich als die zentrale Aussage in Montesquieus „De l'Esprit des Lois“ findet, gehört zu den wohl wichtigsten historischen Grundlagen moderner Verfassungen.[1015] Nicht nur staatsstrukturell, sondern auch vom Menschenbild her, sind die Ausführungen Montesquieus in seinem Werk „Vom Geist der Gesetze“ wegweisend bis in die heutige Zeit. Tragende Grundlage seiner staatspolitischen Erwägungen ist die Idee der „dignité humine“, also eines „menschlichen Humanismus“.[1016] Ausgehend von der Erkenntnis, dass die Achtung der Personenwürde und die Möglichkeit einer freien Entfaltung wesensbildend für alle rechtliche Ordnung sein müsse, widmet Montesquieu das erste Kapitel des „Esprit des Lois“ der gesetzlichen Ordnung („Des lois en génereal“). Von diesem Gesetzeskosmos aus ist das gesamte Ordnungsdenken Montesquieus zu verstehen.[1017]

Um diesen Wesenskern eines humanen Staates umsetzen zu können, bedürfe es einer verfassungsmäßigen Ordnung, die dafür Sorge trägt, dass Missbrauch der Staatsgewalt ausgeschlossen sei. Montesquieu spricht von einer „expérience éternelle“[1018], dass jeder Machtträger in Gefahr steht, seine Macht auszuweiten; und zwar solange auszuweiten, bis er auf Schranken trifft. Die Ordnung der Gewalten diene daher vor allem dazu, Mäßigung zu erreichen („Par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir“[1019]).

1014 Zitat aus dem 6. Kapitel des 11. Buches von Charles de Montesquieu, De l' Esprit des Lois.

1015 Der Gedanke der Teilung der Gewalten nahm, wenn man von antiken Vorbildern absieht, seinen neuzeitlichen Ursprung in John Lockes, „Two Treaties of Civil Government“(1690) und wurde durch Montesquieu im 1748 erschienenen Werk „Esprit des Lois“ vertieft. Seiher gehört die Teilung der Gewalten zu den wichtigsten Anliegen der Verfassungsgestaltung in der Gegenwart. – Vgl. W. Weber, Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: FS für Carl Schmitt, S. 253. Umfassende Darstellungen zur Gewaltenteilung bei Montesquieu und der Entwicklung jener bis in die heutige Zeit durchschlagenden Theorie finden sich bei: M. Imboden, Montesquieu und die Gewaltentrennung.

1016 Vgl. W. Kägi, Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit FS Huber, S. 153 ff. Nicht die technische Notwendigkeit neuer Staatsstrukturen treibt den Adligen Montesquieu an, sondern die heeren Ziele von Freiheit (liberté politique) und deren Schutz vor Anarchie und Despotie.

1017 Die Entstehung des Gewaltenteilungssystems ist nicht ohne die historischen und zeitlichen Parameter zu verstehen, in welchen Montesquieu jene Theorie entwarf. Zu deren Verständnis sei verwiesen auf: U. Muhlack, Montesquieu in seiner Zeit, in: Gewaltentrennung im Rechtsstaat, S. 37 ff.

1018 Montesquieu, Esprit des Lois, Kapitel XI/4.

1019 Montesquieu, Esprit des Lois, Kapitel XI/4.

Zur Erreichung dieses Ziels entwickelte Montesquieu ein dreigeteiltes System, welches in seiner Schlichtheit bis heute Bestand hat: Nach dieser Grundordnung soll es in einem Staat drei Gewalten geben: Die Gesetzgebung (pouvoir législatif), die vollziehende Gewalt (pouvoir éxécutif) und die rechtsprechende Gewalt (pouvoir judicatif).[1020] Diese Gewalten sollten jeweils auf die drei großen politischen Gruppen seiner Zeit verteilt sein: Den Adel, das Volk und den König. So schlicht diese Aufteilung daherkommt, so kompliziert ist jedoch die Deutung dessen, was sich dahinter als System verbirgt.

Um die diesbezügliche Analyse rankt sich ein Großteil der staatswissenschaftlichen Arbeiten der letzten zwei bis drei Jahrhunderte.[1021] Es ist sicher nicht übertrieben zu schreiben, dass ohne das Gewaltenteilungssystem in sprichwörtlicher Art und Weise ganze Bibliotheken einstürzen würden. Das gesamte Spektrum an Diskussion wird schon im montesquieuschen Werk selbst angelegt. Er, der Adlige, der vom freiheitlichen Geist der Aufklärung beseelt war, entwickelte die liberale These, dass politische Gewalt im Staat durch Aufteilung und Balance gebändigt werden müsse, damit sich das Individuum in Freiheit entfalten könne.[1022] Dabei scheint Montesquieu auf den ersten Blick lediglich eine klare Zuordnung der Gewalten zu verfolgen. Beim genaueren Hinsehen wird aber deutlich, dass schon diese Systematik weit über eine strukturelle Trennung hinausging und er zumindest die Legislative und die Exekutive miteinander verwob.[1023]

Dem König sollte zwar die gesamte Exekutivgewalt übertragen sein, was sich im Wesentlichen auf die auswärtige und die militärische Kommandogewalt bezog. Diese musste allerdings finanziert werden. Hierfür bedurfte der Monarch eines Haushaltsgesetzes. Die Gesetzgebung als tragendes Credo montesquieuscher Gewaltentrennung sollte jedoch nicht allein den beiden Häusern des Parlaments

[1020] Zur Einordnung der Begriffsgeschichte der Gewaltenteilungstheorie: H. Fenske, ‚Gewaltenteilung', in: O. Brunner/W. Conze/R. Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 3 Sp. 923, 925 ff.

[1021] Bricht man den Grundansatzes der wissenschaftlichen Diskussion herunter, dann kommt man zu den zwei Konstanten die den Diskussionsverlauf determinieren: Handelt es sich bei der Theorie Montesquieus um eine Systematik der Gewaltentrennung oder der Gewaltenverbindung? Sollen also die staatlichen Gewalten so klar wie möglich separiert oder doch durch eine Interdependenz zum Zwecke gegenseitiger Kontrolle weitestgehend verzahnt werden?
Zu den entsprechenden Diskussionen und Ansichten im staatswissenschaftlichen Spektrum beispielhaft und stilbildend statt vieler sei insbesondere verwiesen auf: G. Krauss, Die Gewaltengliederung bei Montesquieu, in: FS für Carl Schmitt, S. 103 ff; M. Imboden, Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung; W. Kägi, Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit FS Huber, S. 151 ff; Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 230 ff; M. Draht, Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht, in: Faktoren der Machtbildung, S. 99 ff; Möllers, Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich; ders., Die drei Gewalten. Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Integration und Internationalisierung.

[1022] Vgl. W. Weber, Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, in: FS für Carl Schmitt, S. 254.

[1023] Von der richterlichen Gewalt soll hier zum einen deshalb keine weitere Rede sein, weil Montesquieu diesbezüglich selbst von einer „en quelque facon nulle" schrieb (*„…Des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque facon nulle. Il n'en rest que deux…" – „Von den drei Gewalten, die wir erörtert haben, ist die richterliche in gewisser Weise gar nicht vorhanden"* – Vgl. E. Forsthoff, Vom Geist der Gesetze 1, 220), wodurch er die Rechtsprechung grundsätzlich aus dem staatlichen Bereich herausdeklinierte, zum anderen hat sie für die im Bereich der Rechtsetzung angesiedelten Vetorechte ohnehin keinen Belang.

(dem Adelshaus und dem Volkshaus) übertragen sein, sondern deren Legislativentscheidung war abhängig von der Zustimmung des Königs. Schon an dieser Stelle wird deutlich, dass die idealistischen Zielsetzungen, welche Montesquieu verfolgte, nicht allein durch Gewaltentrennung erreicht werden sollten. Vielmehr strebte er an, ein System sich gegenseitig überschneidender Kompetenzen und Mitwirkungsrechte zu errichten, durch welches echte Hemmung und Kontrolle der einzelnen zum Machtmissbrauch neigenden Teilgewalten ermöglicht werden sollte.[1024] Dieses Motiv ist auch dem rechtstaatlichen System des Grundgesetzes nicht unbekannt.

Dennoch ist allenthalben zu lesen, dass das was Montesquieu im „Geist der Gesetze“ beschreibt, nicht mit den modernen Verfassungen unserer Tage und deren Vorstellungen von Gewaltenteilung gleichgesetzt werden kann. Das moderne Gewaltenteilungsprinzip hat mit der Konzeption Montesquieus nicht mehr viel gemein.[1025] Weder ist die heutige Legislative das, was sie im 18. Jahrhundert darstellte, noch kann man dies von der Exekutive behaupten. Legislativkörper sollen heute nicht mehr nur die gesellschaftlichen Verhaltensregeln für die Straf- und Zivilgerichtsbarkeit aufstellen und das entsprechende Prozessrecht kodifizieren. Gesetzgebung ist für das moderne vom Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes geprägte Verfassungsrecht vielmehr die alles dominierende Determinante. Weder von der damit zusammenhängenden fulminanten Verwaltungsgesetzgebung noch von dem Aspekt der exekutiven Verwaltung an sich hatte Montesquieu auch nur den Hauch einer Vorahnung.

Die folgende Analyse von *Martin Draht*[1026] bietet einen fundierten Abriss der historischen Begleitumstände und der diesbezüglichen Deutungshorizonte des „Geistes der Gesetze“, wie sie in derartiger Deutlichkeit und gedanklicher Schärfe in nicht vielen Beiträgen zur Gewaltenteilung zu finden sind:

„…Aus dem kontinentalen Konstitutionalismus ist in deutschen Theorien das Idealschema einer gewaltenteilenden Verfassung herauskonstruiert worden, das oft für Montesquieus eigene Lehre gehalten wird. Tatsächliche aber weicht das Schema von seinem Verfassungsentwurf im berühmten 6. Kapitel des Elften Buches von De L' Esprit des Lois vielfältig und grundsätzlich ab. In der Konstruktion des Schemas wird der Kern der Gewaltenteilungslehre und damit Montesquieus wesentliche historische Leistung gesehen. Aber seine Lehre deckt sich nicht mit jenem Schema; die deutschen Theorien betrachten überdies den ganzen Problemkomplex zu einseitig juristisch, zu wenig staatswissenschaftlich. […]

Das Missverständnis beginnt schon bei der Frage, welches die drei Gewalten sind, mit denen sich Montesquieu beschäftigte und die er seinem Verfassungsentwurf zugrunde legte. Die allgemeine

---

1024 Vgl. Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 230 ff.

1025 Statt vieler: W. Kägi, Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit FS Huber, S. 159. Die Veränderungen und Weiterentwicklungen zu dem was einen Staat heute ausmacht sind zu finden bei: Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 232/236.

1026 Auszüge aus: M. Draht, Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht, in: Faktoren der Machtbildung, S. 99-107.

Meinung nennt hier einfach die drei Staatsfunktionen, die Montesquieu in den einleitenden Absätzen des 6. Kapitels des Elften Buches staatstheoretisch unterschied. Er führte alle pouvoirs des Staates – das heißt an dieser Stelle alle Vollmachten zu obrigkeitlichem Handeln – auf drei Arten von pouvoirs, drei Grundfunktionen des Staates zurück: die gesetzgebende, die verwaltende und die richterliche […]. Allerdings differenzierte er diese drei Grundfunktionen in diesem Zusammenhang nicht ausführlich, sondern begnügte sich mit Beispielen ihrer Bedeutung. Anschließend warnte er wiederholt vor einer Vereinigung dieser Grundfunktionen in einer Hand.

Aber er verlangte damit noch keineswegs, daß diese drei Grundfunktionen als die drei ‚Gewalten' auch verfassungsrechtlich je einem selbständigen Träger zugewiesen werden sollten! Er ist nicht im Rahmen bloßer juristischer Konstruktion, einer recht simplen obendrein, geblieben und hat auch nicht eine staatstheoretische Unterscheidung einfach zum verfassungsrechtlichen System erhoben. An dieser entscheidenden Stelle, wo es sich darum handelte, für die Staatsfunktionen die Funktionsträger zu bestimmen, zeigt sich, daß Montesquieu primär politisch dachte. Er entwarf nicht ungeachtet der politischen Realitäten eine staatsrechtliche Organisation, sondern stellte die großen politischen Realitäten und sozialen Machtfaktoren der Zeit als die einzig möglichen Funktionsträger heraus. Mit einer erstaunlichen Selbstverständlichkeit, […] führte er das Volk, den Adel und den König als die allein in Betracht kommenden Träger des künftigen Verfassungslebens ein. […]

Auf diese drei politischen Machtfaktoren jene drei Staatsfunktionen so zu verteilen, daß jeder zum Träger einer der drei Funktionen würde, hätte nicht nur – wie Montesquieu später selbst andeutet – zu einem unmöglichen politischen Ergebnis geführt, sondern kam für ihn auch deshalb nicht in Betracht, weil er gar nicht alle drei Grundfunktionen der Staatsgewalt beim Staate institutionalisieren und als Staatsgewalt erhalten, sondern sie auf zwei reduzieren wollte. Er forderte vorweg die Separation der Rechtsprechung. […] Damit blieben nur noch die Gesetzgebung und die Verwaltung: zwei Funktionen Verteilung auf drei Träger. Montesquieu regelte ihre Verteilung aus politischen Gründen so, daß er an der Gesetzgebung zwei Machtfaktoren annähernd gleichmäßig beteiligte, neben der Volksvertretung den Adel. Die Verwaltung verblieb beim König. […]

Die staatstheoretische Unterscheidung der Funktionen der Staatsgewalt schickte also Montesquieu seinem Verfassungsmodell nur voraus, ohne sie – wie es der deutschen Vorstellung entspräche – zur beherrschenden Grundlage seines Verfassungssystems zu machen. Er führte die staatstheoretische Unterscheidung nur ein, um mit erstaunlichem Realismus die politische Bedeutung der aufgezeigten Funktionen zu erörtern und nicht minder realistisch den politischen Machtfaktoren der Zeit institutionelle Möglichkeiten in seinem Verfassungssystem zuzuweisen. Aus politischen Gründen – um sie des Herrschaftscharakters zu entkleiden – eliminierte er die Rechtsprechung aus dem staatlichen Bereich überhaupt. Aus politischen Gründen postulierte er nicht die Beseitigung des Monarchen […], sondern beließ ihm die Verwaltung, nahm ihm aber jeden Einfluß auf die Rechtsprechung und beschränkte ihn in der Gesetzgebung auf ein Veto. Aus politischen Gründen – um die Privilegien des Adels gegen eine mögliche Majorisierung zu sichern – forderte er eine erste Kammer als weiteres oberstes Staatsorgan, das seine Schutzfunktion in der Gesetzgebung ausüben sollte. Aus politischen Gründen endlich verlangte er eine Volksvertretung: für die Gesetzgebung, nicht minder aber auch für die Kontrolle über die Regierung, über die er sich mehr und klügere Gedanken gemacht hat als mancher nach ihm.

Daran läßt sich die Gültigkeit der landläufigen deutschen Vorstellungen ermessen, wonach Montesquieu aus rein theoretischen Unterscheidungen zu seinen Ergebnissen gekommen, daß er ein abstrakt juristischer, nicht ein konkret politischer Denker gewesen sei. Die These, daß er die drei staatlichen Grundfunktionen auch staatsrechtlich-organisatorisch auf je ein Staatsorgan als Träger habe aufteilen wollen, läßt sich demnach nicht halten. […]
Die landläufige deutsche Auffassung ist noch nicht einmal für das Verhältnis der vollziehenden zur gesetzgebenden richtig. Montesquieu hat nämlich gar keine echte Teilung zwischen ihnen vorgeschlagen. Die übliche deutsche Deutung trifft allenfalls zu für die Rechtsprechung und auch das nur zur Hälfte; sie sollte als ‚Gewalt' überhaupt beseitigt werden. Das ist übrigens die einzige einschlägige Stelle, wo Montesquieu selbst das Wort ‚séparer' gebraucht. Für die beiden anderen Funktionen und ihre drei Träger reduziert sich die vermeintliche Lehre von der Gewalten-‚teilung' auf die Forderung einer Teilung unter wechselseitiger Verschränkung. […]
Dagegen spricht Montesquieu im folgenden Kapitel desselben Elften Buches von Gewalten, die nicht zweckentsprechend ‚aufgeteilt und verschmolzen' (distribués et fondus) seien. Wenn er, wie erwähnt, vor der Gewaltenvereinigung gewarnt hat, so besagt das also keineswegs, daß er eine starre Gewaltenteilung wollte. Allenfalls ist die wirkliche Gewaltentrennung für ihn der eine Pol der gegebenen Möglichkeiten, dem der Gegenpol gegenübergestellt wird, so daß ein Ausgleich gesucht werden muß. Wer die Gewalten rigoros teilen wollte, müßte ihre Träger in der politischen Wirklichkeit trennen. […]
Gerade darin, daß Montesquieu den Gedanken einer Teilung nicht durchführte, wohl aber einen Ausgleich durch Verteilung und Verschränkung suchte, zeigt sich sein konkretes politisches Denken, seine präzise politische Zielsetzung. Sind die drei Staatsfunktionen sinnvoll aufeinander bezogen und kann ohne diesen Bezug kein Ganzes der Staatsgewalt mehr sein, so würde ihre Aufteilung auf verschiedene politische Kräfte als Funktionsträger zum Auseinanderfallen nicht nur der Funktionen, sondern damit auch des Staates treiben. Montesquieu steuert hier mit bemerkenswerter Sicherheit auf die politische Lösung zu: der König soll bei der Gesetzgebung mitwirken, er kann es laufend durch sein königliches Veto; umgekehrt sollen die Träger der Legislative auch bei der Verwaltung mitwirken… […]
Mit dem landläufigen Bild von der angeblichen ‚Teilung' und wechselseitigen Unabhängigkeit der drei Gewalten hat das wenig zu tun. […]
Montesquieu sah klar, daß die politische Verschränkung, die er als Befugnis d' arrêter oder d'empêcher – aufzuhalten, zu verhindern, kurzum durch Einspruch oder Veto zu blockieren – bezeichnet, die drei obersten Staatsorgane auf ständiges Zusammenwirken anweist, wenn die Erledigung der Staatsgeschäfte nicht zum Stillstand kommen soll. […] Montesquieu vertraut darauf, daß keines der drei obersten Staatsorgane seine Mitwirkung versagen, sondern daß sie sich zu einem Kompromiß zusammenfinden und demgemäß zusammenwirken würden. […] Auch das war kennzeichnend für sein politisches Denken, das von unserem undynamischen Bild einer ‚Balance' weit entfernt ist; dies Wort kommt im 6. Kapitel des Elften Buches nicht vor, und seine Art von ‚Gleichgewichts'-Vorstellung hat Montesquieu höchstens insofern geleitet, als keines der drei obersten Staatsorgane die anderen sollte niederringen können. …“

Fasst man die Analysen *M. Drahts* zusammen, kann man sagen: Montesquieu ging es in seinem Werk „Vom Geist der Gesetze“ nicht um eine strikte Gewaltentren-

nung. Montesquieus Idee von einer Trennung der Gewalten versteht man nur richtig, wenn man zugrunde legt, dass es ihm neben institutionellen Regelungen um eine politische Integration der gesellschaftlichen Kräfte ging, die mittels der Gewaltenteilung Partizipation am Staatsganzen erfahren sollten und diesen dadurch auch im Fortbestand legitimieren. Montesquieu ging es daher im Wesentlichen nicht um eine allein personelle oder allein funktionelle Trennung der drei Gewalten des Staates, sondern es ging ihm zuvorderst um die Kreation eines Systems, welches in der Lage wäre, ein humanes Menschenbild und die persönliche Freiheit jedes Einzelnen zu verwirklichen. Die ihm vorschwebende gesetzliche Ordnung müsste die Freiheit und Menschenwürde gegen Anarchie und Despotismus verteidigen können und um dies zu gewährleisten vor allem Machtmissbrauch verhindern.[1027] Zur Inhibierung des Machtmissbrauches sei es gemäß des 11. Buches/ Kapitel 4 aus *„De L' Esprit des Lois"* nötig, dass eine Gewalt die andere hindere.[1028] Hingegen eine vollkommene Abschottung zwischen den Gewalten erschien ihm hierfür nur kontraproduktiv. Im Vordergrund Montesquieuscher Gedanken steht somit nicht die Gewaltenseparierung, sondern ein korrelierendes System der Gewaltenhemmung und der Gewaltenvermischung.

Mittels der Analysen von *M. Draht* wird deutlich, dass sich eine zum Verabsolutieren neigende Trennung von Legislative und Exekutive schon anhand des Montesquieuschen Werkes nicht argumentieren lässt. Zu diesem Befund tritt ein weiteres Phänomen, welches diese Sichtweise untermauert. Gemeint sind die verfassungssystematischen Folgeerscheinungen der Entscheidung für das Parlamentarische Regierungssystems, die nicht ohne Auswirkungen auf die Betrachtung der Gewaltenteilungsthese sein können.

Das Parlamentarische Regierungssystem tastet zwar rein formal die Eigenständigkeit des Parlamentes nicht an. Dennoch steht nicht mehr das Parlament als Ganzes einer von ihm unabhängigen Regierung gegenüber. Vielmehr sind die Regierung und das Parlament in den entscheidenden Bereichen der heutigen Staatstätigkeit nicht mehr voneinander getrennt. *Roman Herzog* meint, wollte man das Gewaltenteilungsmodell auf die Systematik des heutigen Parlamentarischen Regierungssystems anwenden, würde dies einer *„historischen Instinktlosigkeit"*[1029] gleichen. In der Tat ist im heutigen Staatsverständnis eines demokratischen Parlamentarismus so gut wie nichts mehr vergleichbar mit der politischen und gesellschaftlichen Situation zur Zeit Montesquieus. Weder das verherrlichte Staatssystem Englands noch die despotischen Zustände im Frankreich seiner Zeit ähneln auch nur im Entferntesten dem, was einen europäischen Verfassungsstaat unserer Tage ausmacht.

1027 Vgl. Montesquieu „De l'esprit des lois" IX 4: *„…Es sei eine ständige Erfahrung, dass jeder, der Macht besitzt, zu ihrem Missbrauch neigt: Er geht soweit bis er auf Schranken stößt…"*.

1028 „... il faut que ... le pouvoir arrete le pouvoir".

1029 Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 234.

Realität ist vielmehr, dass die politische Demarkationslinie in erster Linie nicht mehr zwischen dem Parlament auf der einen und der Regierung auf der anderen Seite verläuft, sondern die entscheidende Trennung zwischen der Parlamentsmehrheit und der von ihr getragenen Regierung sowie der minorisierten Parlamentsminderheit als Opposition erfolgt. Allein der Umstand, dass in einem Parlamentarischen Regierungssystem das Parlament die Regierung bzw. den Regierungschef wählt, macht es der Volksvertretung unmöglich, sich dieser Exekutive gegenüber unabhängig und unverantwortlich zu zeigen. Würde eine reine auf Trennung angelegte Systematik auf das Parlamentarische Regierungssystem angewandt, käme es zu der Idiotie, dass die Regierungsmehrheit an einem Tag einen Regierungschef wählt, sich diesem aber am anderen Tag in keiner Verantwortung mehr gegenüber sehen dürfte, da dies einer verbotenen Verquickung zwischen Legislative und Exekutive gleichkäme. Die Stabilität der exekutiven Regierung steht und fällt in einer parlamentarischen Demokratie aber mit der legislativen Durchsetzungsfähigkeit des die Regierung tragenden politischen Blocks. Hinzu kommt, dass die parteipolitische Zuordnung des Regierungschefs zu einem politischen Lager im Parlament gegenseitige Loyalitäten erzeugt, welche bei einer eins zu eins Anwendung von Trennungsgeboten in schizophrene und unhaltbare Situationen führen würde.

Schon die Verzahnung der Regierungsmitglieder mit dem Parlament, dessen Mitglieder sie selber oftmals sind, verbunden mit einer an Verfilzung grenzenden Verbindung zwischen den Mitgliedern der Regierung und den Gremien der Parteien, welche wiederum die Abgeordneten des Parlaments aufstellen und somit an sich binden, führt dazu, dass schon allein Parlamentarisches Regierungssystem und Gewaltenteilung nicht ohne Verwerfungen miteinander harmonieren können.

b. Die Gewaltenteilung in ihrer grundgesetzlichen Ausprägung

Die vorherigen Ausführungen zum System der Gewaltenteilung, die vor allem auf die darzustellende Vetofrage zugeschnitten sind und daher durchaus keinen Anspruch auf vollständige Durchdringung aller Problemkreise erheben, haben gezeigt, dass dasjenige, was wir heute als Gewaltenteilungstheorie bezeichnen, schon allein wegen der fehlenden Vergleichbarkeit der gesellschaftlichen Zusammenhänge und der gänzlich veränderten politischen Systematik keine Spiegelung dessen sein kann, was Montesquieu einst kreierte.

Lediglich wertvolle Grundgedanken können dem sog. klassischen Gewaltenteilungsmodell entnommen werden. Diese Grundgedanken dürfen sich allerdings wiederum, auch dies zeigte die vorangestellte Analyse, in einem Staatsgefüge nicht auf eine stereotype Separierung von Macht beschränken. Als Quintessenz des Montesquieuschen Systems muss gelten: Staatliche Macht darf sich nicht despotisch in einer Hand vereinen, sie darf nicht unkontrolliert kumulieren, da uneingeschränkte Herrschaft wie ein kosmisches ‚Schwarzes Loch' dazu neigt, zu expan-

dieren und dabei die individuelle Freiheit des Einzelnen zu absorbieren. Diese Quintessenz bildete für die Mütter und Väter des Grundgesetzes den Leitgedanken bei der Aufstellung des Gewaltenteilungsgrundsatzes in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG.

aa. Die Gewaltenteilungsidee des Parlamentarischen Rates vs. Die Realität des Parlamentarischen Regierungssystems

Unterzieht man den Wortlaut der Norm einer genaueren Analyse, könnte man zunächst zu der Auffassung kommen, dass die Ausübung der Staatsgewalt durch besondere Organe auf eine besonders stringente Umsetzung der Gewaltenteilungssystematik ausgerichtet ist. Das der Verfassungswortlaut in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG so kompromisslos formuliert wurde, ist wohl vor allem dem recht dogmatischen und theoretisierenden Herangehen des Parlamentarischen Rates als verfassunggebender Versammlung geschuldet.

Die Debattenintention des Parlamentarischen Rates bezüglich der Gewaltenteilungsfrage lief von Anfang an in eine Richtung: Allein der Bundestag sollte als Gesetzgeber fungieren, während die Bundesregierung als Spitze der Verwaltung diese Gesetze exekutieren würde müssen. Um sich gegenseitig kontrollieren zu können, sollte das Interorgangefüge zwischen beiden Organen darauf ausgerichtet werden, dass der Bundestag als Legislative einerseits und die Bundesregierung als Exekutive andererseits voneinander unabhängig wären. Diese von *M. Draht* als fehlgehendes deutsches Gewaltenteilungskonzept dargestellte Sichtweise auf das Konzept Montesquieus stellte die Hauptargumentationslinie in der für die Staatsstrukturprinzipien maßgeblichen Sitzung des Parlamentarischen Rates am 8. September 1948 dar.

Der Vorsitzende der SPD-Fraktion *Carlo Schmid* bezog sich auf die *„…klassische Demokratie..., für die bisher die Völker Europas gekämpft haben…“*[1030]. Daher müssten *drei Merkmale* erfüllt sein, damit eine Verfassung in diesem klassischen Sinne als demokratisch bezeichnet werden könne: Gleichheit und Freiheit der Bürger, *Teilung der Gewalten* sowie Garantie der Grundrechte. Wesensbildend für das neue Grundgesetz sollte also auch die Teilung der Gewalten sein.[1031] Nachweislich war es das Ziel der verfassunggebenden Versammlung, über ein vom Gewaltentrennungsgebot vermitteltes Gegenüber von Legislative und Exekutive dem Missbrauch staatlicher Macht vorzubeugen.[1032]

[1030] Vgl. Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht, 2. Sitzung 8. Sept. 1948, S. 13 ff. – Fundstelle: W. Werner, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 9; Plenum, S. 35.

[1031] Dazu Carlo Schmid (SPD) ausdrücklich: *„…Die Freiheit der Person ist nur in einem Staate voll und dauerhaft gewährleistet, der auf dem Prinzip der Teilung und des Gleichgewichts der Gewalten aufgebaut ist. Darum müssen auch in den Ländern Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung von Organen ausgeübt werden, die einander gleichgeordnet sind und sich so die Waage halten können. …“* (J. V. Wagner, Der Parlamentarische Rat Bd. 1, S. 524).

[1032] Eine sehr anschauliche Zusammenfassung der Motive des Parlamentarischen Rates bzgl. des Gewaltenteilungsgrundsatzes bietet Fromme, in: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz, S. 203: *„…So hat*

Dem Ansinnen, die Legislative und Exekutive als voneinander unabhängige und gleichgeordnete Organe zu kreieren, folgten auch die weiteren Berichterstatter. *Walter Menzel* von der SPD plädierte ausdrücklich für ein sog. *„…klassisches…“* Gewaltenteilungskonzept – *„…Das Prinzip der Gewaltenteilung, das gestern eingehend erörtert wurde, erfordert, dass neben der Körperschaft, die Gesetze erlässt, Beschlüsse fasst und Anweisungen gibt, noch ein anderes Organ steht, das jene Gesetze, und zwar zusammen mit einer Verwaltungsapparatur, in die Wirklichkeit umsetzt. …“*[1033]

In den Augen des Parlamentarischen Rates stellte sich das Gewaltenteilungsprinzip wie folgt dar: Gewaltenteilung *„…bedeutet, dass die drei Staatsfunktionen, Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung, in den Händen gleichgeordneter, in sich verschiedener Organe liegen, und zwar deswegen in den Händen verschiedener Organe liegen müssten, damit sie sich gegenseitig kontrollieren und die Waage halten können. Diese Lehre hat ihren Ursprung in der Erfahrung, dass, wo auch immer die gesamte Staatsgewalt sich in den Händen eines Organs nur vereinigt, dieses Organ die Macht mißbrauchen wird. …“*[1034]

Auch die Berichterstatter der CSU und CDU *Josef Schwalber*[1035] und *Adolf Süsterhenn*[1036] plädierten im Wesentlichen unter ausdrücklichem Hinweis auf das Montesquieusche Konzept für eine strikte Anwendung des Teilungsgedankens zwischen den Staatsgewalten.

Die doch sehr dogmatisch-orthodoxe Sichtweise des Parlamentarischen Rates ist wohl vor allem der traditionellen Vorstellung vom Staat als unabhängigem Hüter des Gemeinwohls geschuldet. Auf der einen Seite stehen Parlament und Regierung als die dem Gemeinwohl verpflichteten Staats- bzw. Verfassungsorgane, auf der anderen Seite die Gesellschaft, in der vor allem über den Einfluss der Parteien Partikularinteressen verfolgt werden. Dieses Konzept, Bundestag und Bundesregierung als voneinander unabhängige Organe zu installieren, erwies sich von Anfang als utopisch und nicht realisierbar.

Bereits in den Anfängen der Republik wurde klar, dass es in der Bundesrepublik die Legislative und die Exekutive als voneinander unabhängige „Körper oder

der Parlamentarische Rat in vielfacher Schichtung versucht, die Gewaltenteilung gegen Angriffe von der Art zu schützen, denen sie im Jahr 1933 zum Opfer gefallen war. …“.

1033 W. Werner, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 9; Plenum, S. 35 ff.

1034 Vgl. *Carlo Schmid* in: Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht, 2. Sitzung 8. Sept. 1948, S. 13 ff. – Fundstelle: W. Werner, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 9; Plenum, S. 36.

1035 Josef Schwalber (CSU): *„…Die recht verstandene Demokratie ist auf einem Balancesystem aufgebaut. Sie beruht, […], auf dem System der Gewaltenteilung im Sinne Montesquieus. Diese erkennen wir prinzipiell an, ohne aber einer rigorosen und doktrinären Durchführung das Wort reden zu wollen. …“* (J. V. Wagner, Der Parlamentarische Rat Bd. 1, S. 36).

1036 Vgl. Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht, 2. Sitzung 8. Sept. 1948, S. 13 ff. – Fundstelle: W. Werner, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 9; Plenum, S. 57, 73, 93 – Alfred Süsterhenn (CDU) plädierte ausdrücklich für eine Umsetzung des Montesquieuschen Gewaltenteilungsprinzips im Sinne des „Esprit des Lois“: *„…Nach unserer Auffassung war es das historische Verdienst Montesquieus erkannt und verkündet zu haben, daß jede Macht der Gefahr des Missbrauchs ausgesetzt ist, weil jeder Mensch geneigt ist, wie Montesquieu sagt, ‚die Gewalt, die er hat, zu missbrauchen, bis er Schranken findet'. Aus dieser Erkenntnis heraus fordert Montesquieu die Teilung der Staatsgewalt in Gesetzgebung, ausführende Gewalt und Rechtsprechung und ihre Übertragung auf verschiedene, einander gleichgeordnete Träger. …“* (J. V. Wagner, Der Parlamentarische Rat Bd. 1, S. 21).

Organe“ faktisch nicht geben konnte.[1037] Insbesondere hatte der Parlamentarische Rat eines wohl vollkommen falsch eingeschätzt: Anders als vorgesehen agierten die einzelnen Abgeordneten von Anfang an nicht als Einzelne, sondern als fraktionierte Konglomerate, die sich insbesondere durch Homogenität und vor allem Geschlossenheit auszeichneten. Der politische Wettbewerb um die Macht zwang von der ersten Sekunde parlamentarischer Arbeit zu einem einheitlichen Handeln, welches zu einer Disziplinierung des einzelnen Abgeordneten führte.

Nur als geschlossene Regierungsmehrheit ist und war eine politische Gruppierung oder sind verschiedene solcher, die sich entschlossen haben miteinander zu koalieren, in der Lage, Mehrheitsbeschlüsse herbeizuführen. Nur wenn es dieser Interessenseite im Parlament gelingt, in Personal- und Sachfragen regelmäßige und dauerhafte parlamentarische Mehrheit zu organisieren, kann sie ihre politische Agenda durchsetzen. An dieser Stelle tritt also exemplarisch das Parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland in den Gegensatz zur klassischen Konzeption der Gewaltenteilung. In einem Parlamentarischen System kann es die politische Mehrheit nicht zulassen, dass die Besetzung der staatsleitenden Exekutive oder jedes einzelne Gesetzeswerk dem freien Spiel der parlamentarischen Kräfte ausgesetzt würde. Die Stabilität der politischen Führung in der Bundesrepublik macht es von Beginn an erforderlich, dass die Normsetzung antizipierbar ist, genauso wie die Bestimmbarkeit des staatsleitenden Personals.

Der Parlamentarische Rat übersah offensichtlich, dass die Unterstützung der von der parlamentarischen Mehrheit gewählten Regierung und die pseudodemokratische Freigabe des parlamentarischen Raumes sich gegenseitig ausschließen. Die Richtlinienkompetenz aus Art. 65 GG allein genügt dem Bundeskanzler nicht, um seinen Anspruch auf politische Führung außerhalb des Kabinetts durchzusetzen. Gleiches gilt für die Ministerpräsidenten in den Ländern. Hierfür bedarf es belastbarer kollusiver Beziehungen zur Volksvertretung.

Da es primäres Ziel der parlamentarischen Minderheit sein muss, bei der nächsten Wahl die Mehrheit der Abgeordneten zu erringen, sieht sich die Regierungsseite einem relativ homogenen Oppositionsblock gegenüber. Schafft es die Mehrheit im Parlament nicht, die Agenden der von ihr gewählten exekutiven Führung in Gesetze zu formen, also parlamentarisch geschlossen zu agieren, wird sie i.d.R. nach der nächsten Wahl, wegen offenkundig gemachter Durchsetzungsunfähigkeit nicht mehr über die parlamentarischen Mehrheiten hierfür verfügen. Da eine legislative Mehrheit einen von ihr gewählten Bundeskanzler oder Ministerpräsidenten nicht im ‚Regen stehen lassen‘ kann, denn dessen Scheitern fiele unweigerlich auf sie zurück, muss sie sich mit der Exekutive verweben, um dieser möglichst dauerhaften Halt zu geben.

Der Parlamentarische Rat unterschätzte die Folgen seiner Entscheidung zugunsten des Parlamentarischen Regierungssystems auf ganzer Linie. Dessen Alltag

1037 Vgl. Sternberger, Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik, in: Strukturwandel der modernen Regierung, S. 186.

und Funktionsweisen sind geprägt von politischem Darwinismus und hierdurch bedingter bzw. erzwungener Loyalität der Legislative gegenüber der Exekutive. Das bei der Verfassungsentstehung intendierte Gewaltenteilungskonzept mit einer strikten Trennung von Exekutive und Legislative, welches die Mütter und Väter des Grundgesetzes aus den Gedanken Montesquieus zu lesen glaubten, war somit von Anfang an zum Scheitern verurteilt.

Da, wie oben aufgezeigt wurde, auch Montesquieu selbst von keiner apodiktischen Trennung der Legislativ- und Exekutivgewalt ausging[1038], braucht dieses Scheitern gleichsam nicht als Eliminierung des Gewaltenteilungsprinzips verstanden werden. Es muss nur erkannt werden, dass dasjenige, was der Parlamentarische Rat versuchte zu konzipieren, am hehren Ziel einer Verhinderung erneuter Diktatur und Gleichschaltung, wie sie die Anfänge des nationalsozialistischen „Dritten Reiches“ mit sich brachten, ausgerichtet wurde. Für eine funktionierende parlamentarische Demokratie war dieser Gewaltenteilungsansatz allerdings von Beginn an untauglich, weil utopisch.

bb. Gewaltenteilungsparameter im Schrifttum und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Dieser Utopie einer klassischen Trennung zwischen Bundestag als Legislative und Bundesregierung als Exekutive ist das Bundesverfassungsgericht von Anfang nicht gefolgt. Vielmehr hat es in realistischer Betrachtung der Dinge versucht, in seinen Urteilen die Aussagen des Grundgesetzes zur Gewaltenteilung gerade zu rücken und auf ein praktikables Normalmaß herunter zu brechen:

Laut Bundesverfassungsgericht ist der Sinn der durch Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG proklamierten Gewaltentrennung darin zu suchen, dass *„…die Organe der Legislative, Exekutive und Judikative sich gegenseitig kontrollieren und begrenzen, damit die Staatsmacht gemäßigt und die Freiheit des einzelnen geschützt wird… . Keine Gewalt darf ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über die anderen Gewalten erhalten, und keine Gewalt darf der für ihre verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeit beraubt werden. …“*[1039] Aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts liegt die Grundintention von Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG weniger in einer apodiktischen und bedingungslosen Trennungsbotschaft, sondern vor allem in einer *„funktionalen, kompetenzgebundenen Gewaltenteilung“*[1040].

Gleichsam macht das Bundesverfassungsgericht aber auch deutlich, wo die Grenzen liegen, bei deren Überschreitung eine Verletzung dieses tragenden Prinzips zu vergegenwärtigen ist. Dies sei immer dann anzunehmen, wenn eine Gewalt

---

1038 Folgt man *Stern*, in: Staatsrecht II, S. 517 – lieferte Montesquieu für das Grundgesetzkonzept nur „die richtungsweisende theoretische Fundierung der Idee“.

1039 So die bis heute gültige Analyse des Bundesverfassungsgerichts, in: BVerfGE 3, 225 (247); 7, 183 (188); 9, 268 (279); 22, 106 (111); 30, 1 (27 ff); 34, 52 (59).

1040 BVerfGE 55, 274 (318).

in den sog. Kernbereich einer anderen Gewalt eindringt.[1041] Jedem organschaftlichen Funktionsträger soll die Substanz der die jeweilige materielle Funktion prägenden Tätigkeiten und Befugnisse belassen bleiben.[1042] Jede staatliche Funktion muss also einen Hauptträger haben, für den diese das „eigentliche Lebenselement“[1043] ist. Die Folge jener sog. Kernbereichslehre ist, dass jeder Funktion ein eigenständiger wesenstypischer Kompetenzbereich erhalten bleiben muss.

Aus dem Umstand, dass mittels Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG jedem der dort genannten staatlichen Machtinstanzen eine spezifisch zugeordnete Funktion zugewiesen wird, schließt das Bundesverfassungsgericht aber nicht nur den Umstand, dass der Wesensgehalt jeder dieser Funktion originär beim Inhaber zu verbleiben hat, sondern auch, dass die schon bei Montesquieu avisierte Hemmung, Balancierung und Kontrolle der Gewalten damit sichergestellt werden soll. Laut Bundesverfassungsgericht liegt die Bedeutung des grundgesetzlichen Organisationsprinzips aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG daher *„…in der politischen Machtverteilung, dem Ineinandergreifen der drei Gewalten und der daraus resultierenden Mäßigung der Staatsherrschaft…“*[1044]. In der Folge sollen die Einzelfunktionen der Staatsgewalt nicht im vorauseilenden strikten Wortlautgehorsam lediglich nur getrennt sein, sondern ganz im Gegenteil, die Organe der Legislative, Exekutive und Judikative sollen sich gegenseitig kontrollieren und begrenzen.

Dennoch ist auch in der Verfassungspraxis und derselbigen Theorie nicht unbemerkt geblieben, dass bestimmte glorifizierende Ansätze der Hemmung, Balance und Mäßigung nur noch leerformelhaften Charakter aufweisen. Insbesondere die Systemdiskrepanz zum Parlamentarischen Regierungssystem erschwert die Umsetzung dieses Ansatzes erheblich. Die Tendenz, dass entgegen der Intention des Parlamentarische Rates die eigentlichen Gegenspieler nicht mehr Parlament und Regierung seien, sondern die Regierung und die tragenden Parlamentsfraktionen auf der einen Seite und die Opposition auf der anderen, wurde hier schon hinlänglich beschrieben. Nicht selten wird diese durch das Parlamentarische Regierungssystem katalysierte Gewaltenverwebung als von den Parteien beherrschte Gewaltenverfilzung[1045] erachtet. Gerade zum Problemfeld einer zu starken Vermengung der Kompetenzen zwischen der Legislative und Exekutive hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass die Grenze an dem Punkt erreicht wäre, wenn die aus der parlamentarischen Demokratie ausfließenden Systemvermengungen zu einem „Gewaltenmonismus“[1046] führen würden und somit die gegenseitige Kontrolle unterlaufen würde.

Aus dem Problemkreis des Gewaltenverquickungsphänomens treten die Vetorechte jedoch eindeutig heraus. Das Problem, welchem sich die Vetorechte zu

1041 BVerfGE 9, 268 (280); 34, 52 (59).
1042 Stern, Staatsrecht II, S. 542.
1043 Vgl. Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, S. 12.
1044 BVerfGE 3, 225 (247); 7, 183 (188); 9, 268 (279); 22, 106 (111); 30, 1 (27 ff); 34, 52 (59).
1045 Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 235.
1046 BVerfGE 49, 89 (125).

stellen haben, ist weniger ein zu großes Miteinander der Gewalten, als ein Einwirken der Bundesregierung, der Landesregierungen, des Bundespräsidenten in die Sphären der Parlamente. Die originäre Aufgabe der Legislative wird von exekutiven Instanzen sabotiert und beeinflusst. Neben der Organbestellung, weist eine Parlamentarische Demokratie dem Parlament die Legislative zu. Schon quantitativ stellt diese Funktion den Hauptbereich ihres Wirkens dar. Dringt die Exekutive bei der Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlichen Vetorechte in diesen Legislativbereich ein, tangiert sie den eigentlichen Lebensbereich der Legislative. Niemand wird bestreiten wollen, dass die Normsetzung zu den wesenstypischen und identitätsbegründenden Funktionsbereichen der Legislative gehört. Es stellt sich mithin die Frage nach einer Verletzung des aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG geschützten Kernbereichs legislativer Funktionszuweisung.

2. Vetos als systemimmanente Gewaltenteilungsaspekte?

a. Die Idee des immanenten Systembruchs

Das Bundesverfassungsgericht erkennt aus der Regelung, die Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG aufstellt, eine „gewaltenteilende Kompetenzzuordnung“[1047]. Dass es sich dabei um ein dem Verfassungswortlaut eigentlich nicht zu entnehmendes Wechselspiel aus funktionaler Trennung und gegenseitiger Kontrolle im Sinne eines checks and balance handelt, ist wohl mittlerweile auch allgemeine Sichtweise des verfassungsrechtlichen Schrifttums.[1048]

Als diesen Überlegungen gemeinsam erweist sich, dass im besten Montesquieuschen Sinne Gewaltenteilung im Grundgesetz vor allem bedeutet, dass die Fülle der staatlichen Gewalt weder bei einer einzigen Person noch bei nur einem Staatsorgan angesiedelt sein darf. Je kleiner der Machtanteil des Einzelnen am großen Kuchen der Macht ist, als desto geringer wird die Gefahr eines Machtmissbrauchs eingeschätzt. Gewaltenteilung ist daher zunächst einmal auch im Grundgesetz ein psychologisches Phänomen, welches die Fehlbarkeit des menschlichen Seins einkalkuliert.[1049]

Des Weiteren sollen die jeweiligen Organe, welche mit funktionaler Macht ausgestattet sind, unabhängig voneinander sein. Dennoch akzeptiert es das Bundesverfassungsgericht, dass die Gewaltenteilung eine Einpassung in andere Verfassungsprinzipien und deren Folgeerscheinungen erfahren kann, was in der Konsequenz zu einer Gewaltenverschränkung führt, die auch als „Staatsleitung zur

---

1047 BVerfGE 49, 89 (124).

1048 Eine umfassende Analyse aller relevanter dogmatischer Erwägungen zur Umsetzung des Gewaltenteilungsprinzips im Grundgesetz mit umfangreichem Fundstellennachweis findet sich bei: Stern, Staatsrecht II, S. 531 ff.

1049 Zu dem weiten Feld der Fehlbarkeit und Irrtumsfähigkeit der menschlichen Komponente im staatlichen System: Talmon, Die Ursprünge der totalitären Demokratie Teil 1, in: Die Geschichte der totalitären Demokratie.

gesamten Hand“[1050] bezeichnet wird. Derartige Vermischungen von eigentlich unabhängigen Organen werden in unserem parlamentarischen Regierungssystem insbesondere bei der Wahl des Regierungschefs durch das Parlament und dessen fortwährende Vertrauensabhängigkeit deutlich.

Fraglich ist, inwieweit die Situation des exekutiven Vetoeinsatzes gegen parlamentarische Gesetzesbeschlüsse unter eine „Staatsleitung zur gesamten Hand“ subsumierbar ist. Wenn die exekutive Regierung in den originären Kompetenzbereich des Parlaments eingreift, ohne dass dies durch andere Staatsstrukturen zu rechtfertigen wäre und dies auch noch regelmäßig damit begründet wird, „Dummheitsbeschlüsse“ verhindern zu wollen, erscheint es nur schwerlich argumentierbar dieses Vorgehen als „Staatsleitung zur gesamten Hand“ zu rechtfertigen. Vielmehr muss man vermuten, dass mittels der Vetorechte in den Kernbereich der legislativen Tätigkeit eingegriffen wird. Immerhin setzt die vetoerhebende Exekutive die eigene Erkenntnis an die Stelle eines parlamentarischen Gesetzesbeschlusses. Dies gilt für die Ausfertigungsverweigerungen des Bundespräsidenten aufgrund verfassungsrechtlicher Mängel ebenso, wie für die fehlende Zustimmung der Bundesregierung zu finanzwirksamen Gesetzen oder die Vetos der Landesregierungen gegen Landesgesetze aus politischen oder verfassungsrechtlichen Motiven heraus.

Der Ansatzpunkt einer Staatsleitung zur gesamten Hand führt unweigerlich zur Aufweichung der dem Gewaltenteilungssystem entspringenden Zuständigkeitsverteilung. Die eigentlich für eine bestimmte Staatsfunktion vorgesehenen Organe nehmen zumindest auch Einfluss auf die Zusammensetzung und Funktionsfähigkeit einer anderen staatlichen Instanz. Eine solche gesamthänderische Wahrnehmung staatlicher Machtanteile wird i.d.R. mit den Einflüssen des Regierungssystems begründet. Zweifelsohne bedingt das deutsche parlamentarische Regierungssystem eine Einflussnahme des Parlaments auf die von ihm abhängige Exekutive. Es muss bezüglich der Vetorechte jedoch klar erkannt werden, dass derartige Begründungsmuster nicht greifen können. Nirgendwo ist ein verfassungsrechtlicher Ansatz erkennbar, der es unumgänglich macht, dass die Exekutive den Kernbestand parlamentarischer Tätigkeit sabotiert.

Eine vordergründig vortreffliche Lösung für die sich daher auftuende Problemstellung ergibt sich, wenn man Gewaltenteilung und Vetorechte in den vermeintlichen Gesamtzusammenhang zum Konstitutionalismus rückt. Für die Zeit des Konstitutionalismus findet sich recht häufig die Darstellung monarchischer und damit exekutiver Vetorechte. Und da aufgrund der Einflüsse anderweitiger Staatsgrundsätze ohnehin davon ausgegangen wird, dass Gewaltenteilung im Grundgesetz sowieso nur rudimentär und nirgendwo lupenrein umgesetzt wurde, kann es nicht verwundern, dass *Roman Herzog* auf eine auf den ersten Blick schier kongeniale Idee verfällt, die sich gerade für die Vetorechte als eine Art ‚Ei des Kolumbus‘ darstellen könnten.

[1050] Herzog, in: Maunz/Dürig Grundgesetz, Art. 20 Abschnitt II/V, Rn 8.

Roman Herzog[1051] bietet an verstecktem Ort eine vorderhand famose Lösungsvariante an, die auch und gerade auf das Problemfeld der Vetorechte zu passen scheint. Bei der dort offerierten Sicht auf das Gewaltenteilungssystem werden nicht einfach die Augen vor den Problemen verschlossen, welche eine Subsumtion der Vetorechte unter die Gewaltenteilung offenbart, sondern ganz offen die Verwerfungen benannt, die das grundgesetzliche Konzept mit sich bringt: *Roman Herzog* fragt nämlich, ob es im Gewaltenteilungssystem nicht selbst angelegte Sollbruchstellen geben könnte. Während bestimmte Abweichungsbereiche damit zu rechtfertigen seien, dass es sich bei ihnen um „gesamthänderische Übertragungen von Machtanteilen auf zwei oder mehrere Staatsorgane" handeln könne, gäbe es auch Bereiche, die sich hiervon nicht erfassen lassen, ohne das Gewaltenteilungssystem ad absurdum zu führen.

Basierend auf der Montesquieuschen Formulierung „une certain distribution des trois pouvioirs" führt *R. Herzog* aus, dass Montesquieu es selbst war, der dem König gegenüber den Gesetzen beider Häuser des Parlaments ein Vetorecht einräumte. Für die Einpassung der Vetorechte in das grundgesetzliche Gewaltenteilungsschema könne daher folgendes gelten:

„…Man könnte mit nur geringer Übertreibung versucht sein zu behaupten, dass die Abweichung vom System der Gewaltenteilung diesem Prinzip gewissermaßen systemimmanent ist. …" [1052]

Im Ergebnis führt dieser Ansatz *R. Herzogs* zu der Annahme: Insofern Verfassungen unter dem Regime des Grundgesetzes Vetorechte inkludieren, lassen sich diese als systemimmanente Sollbruchstellen im System der Gewaltenteilung erklären. Wird diese euphemistische Betrachtung seziert, kommt man zu dem Ergebnis, dass Vetorechte systemwidrige Abweichungen vom Gewaltenteilungssystem darstellen. Gleichsam werden diese Abweichungen vom Trennungsgrundkonzept jedoch akzeptiert. Jene Akzeptanz basierte dabei auf der Annahme, dass wenn es schon Montesquieu als Vater des Gewaltenteilungsgedankens mit der Unabhängigkeit der zentralen Staatsfunktionen Legislative und Exekutive nicht so genau nahm, warum sollte man dann dies für ein ohnehin schon durchlöchertes System im Grundgesetz tun.

Im Rahmen dieses systemimmanenten Durchbrechungsansatzes bezüglich des Gewaltenteilungsprinzips, wären die Vetorechte also nicht Aspekt oder Instrument des Gewaltenteilungsdogmas, sondern dessen historisches Fundament. Die Idee *Roman Herzogs* besticht zunächst durch eine Stringenz, die dem Begründungsansatz einer Chaostheorie gleicht. Insbesondere überzeugt sie vorderhand dadurch, dass die Vetorechte nicht zwanghaft zum Aspekt und Instrument der Ge-

[1051] Herzog, in: Maunz/Dürig Grundgesetz, Art. 20 Abschnitt II/V, Rn 10-12.
[1052] Herzog, in: Maunz/Dürig Grundgesetz, Art. 20 Abschnitt II/V, Rn 11.

waltenteilung stilisiert werden, sondern als das betitelt werden, was sie sind: ‚Bauernopfer' für das Große und Ganze.

Legt man nämlich, die im Rahmen der verfassungshistorischen Herleitungen eruierten Herkunftsaspekte der Vetorechte zugrunde, fällt auf, dass ihnen eine Art Brückenfunktion zukam. Sie trugen während des Übergangs vom Absolutismus zum konstitutionellen Verfassungsstaat integrativ dazu bei, dass die Verfassungsrevolution weitestgehend friedlich ablief. Es sollte aus politischen Erwägungen ein pragmatisches momentum geschaffen werden, in welchem das zerzauste aber nicht beseitigte monarchische Staatselement die Möglichkeit bekam, sich gegen einen ihm zu weit gehenden Verfassungsstaat zur Wehr zu setzen. Hierdurch wurde letztlich eine Fata Morgana früherer allumfänglicher Kronrechte erzeugt. Ohne diese hätten sich die Monarchen Europas nicht so einfach in das konstitutionelle Korsett zwängen lassen.

Eines, wenn nicht das stärkste Strukturelement dieses Korsetts, stellte das Gewaltenteilungsprinzip dar, wie es Montesquieu in bewusster Abkehr vom despotischen Absolutismus erschuf. Der Preis, welcher für dessen Einführung zu zahlen war, lässt sich auch anhand der exekutiven Vetorechte ermessen. Vetorechte sind nicht mehr und nicht weniger als Zugeständnisse an die Monarchen zu Beginn des konstitutionellen Zeitalters. Legt man diesen Ansatz zugrunde, erscheint der unorthodox anmutende Ansatz von *R. Herzog* durchaus als überzeugend. Vetorechte ließen sich somit unproblematisch als die ‚Wundmale' annehmen, die es zu erleiden galt, damit das große wunderbare Konzept der Gewaltenteilung im Zeitalter des Konstitutionalismus geboren und gekrönt werden konnte.

Das dem nicht so sein kann, wird deutlich wenn die verfassungshistorischen Dimensionen der Vetorechte in diese Formel eingerechnet werden. Ausgangspunkt hierfür muss das Begründungskonzept sein, auf welches sich *Roman Herzog* für seine immanente Systembruchtheorie beruft. *R. Herzog* versucht den legitimen Systembruch anhand der Begründung zu rechtfertigen, dass Montesquieu selbst die gesamthänderische Übertragung der Gesetzgebung auf das Oberhaus und Unterhaus forderte und somit auch scheinbare Abweichungen vom Grundkonzept, wie sie die Vetorechte darstellen, zu akzeptieren wären.

b. Strukturelle Fehlanalysen bei der Vetoverortung im Gewaltenteilungssystem: Die Verwechslung der Zustimmung mit einem Veto

So sinnstiftend der Ansatz immanenten Systembruchs daherkommt, so liegt seiner historischen Begründung doch eine strukturelle Fehlannahme zugrunde. Dieser grundsätzlichen Fehlanalyse gilt es entgegenzutreten, denn sie ist es, welche das staatsrechtliche Diskussionsfeld der Vetorechte seit den ersten diesbezüglichen Ideen im Konstitutionalismus oftmals in die falsche Richtung führte. Auch der

Herzogsche Systembruchansatz fußt auf einer konstitutionellen Vetoannahme, welche es so niemals gab.

Der Konstitutionalismusansatz in den deutschen Ländern als Versuchsfeld für das Ansinnen, dem Monarchen für den Verlust des „summum imperium" inklusive des wesentlichen Feldes der alleinigen Gesetzgebung, ein Kompensationselement zur Verfügung zu stellen, war in seiner Ausformung durch die französischen Revolutionsideale intendiert. Der Debattenkultur des Frankreichs der Nachrevolutionszeit wurden für die Neujustierung des deutschen Verfassungswesens weg vom Absolutismus hin zum Konstitutionalismus einige grundsätzliche Strukturentscheidungen entlehnt und dabei gleichsam falsch interpretiert. Als Folge hiervon ist eine unsaubere Vermischung lieber zu trennender Fragestellungen zu eruieren.

Für das hier zu untersuchende Forschungsfeld exekutiver Einspruchsrechte bedeutete jene Vermengung eine unheilvolle Stilisierung der Vetorechte zu Kronzeugen des Gewaltenteilungsprinzips. Unter dem Gesichtspunkt der flüssigen historischen Lesbarkeit gesehen, mag es angenehmer sein, sich die nun zu hinterfragende Auffassung zu eigen zu machen, unter dem Aspekt der rechtshistorischen Genauigkeit und inhaltlichen Richtigkeit wird davon wohl aber Abstand zu nehmen sein. Da die Stimmen der damaligen Zeit, welche sich den fragwürdigen Sichtweisen entgegen stellten, nicht gehört oder nicht verstanden wurden, sollen jene substantiellen Missverständnisse nun hier offengelegt und den berechtigten Kritikansätzen relevanter Raum gegeben werden. Basierend hierauf kann jeweiligen Fehlinterpretationen, auch bezüglich der Gewaltenteilungssystematik im heutigen Grundgesetz, der Boden entzogen werden.

Für die vorzunehmende Einordnung der Vetorechte in die Systematik der Gewaltenteilung wird sich die inhaltliche Vorarbeit des Kapitels B mit dem dort eruierten historischen Kenntnisstand als hilfreiche Stütze erweisen und daher als historischer Hintergrund für die folgenden Ausführungen anzusehen sein.

Es ist kein Geheimnis, dass im konstitutionellen Staatsrecht eine äußerst lebhafte Debatte um vermeintliche Vetofragen, insbesondere im Hinblick auf derartige Rechte für den königlichen Monarchen, geführt wurde. Diese fand auf deutschem Territorium zunächst bezüglich der konstitutionellen Länderebene statt, wurde dann aber auch für die Reichsebene fortgeführt.

Jene staatsrechtliche Debatte[1053], deren intellektueller Ausgangspunkt aus heutiger Sicht wohl bei *Friedrich Murhard* und *Julius Stahl* zu suchen ist, erlebte, insbesondere im Zusammenhang mit der Reichsverfassungsentstehung, eine fulminante Wiedergeburt.[1054] Allerdings ist allen diesen Beiträgen eine grundsätzliche Erwä-

1053 Den Veto-Diskurs frühzeitig maßgeblich bestimmende Beiträge: Murhard, Das königliche Veto; Stahl, Die Revolution und die constitutionelle Monarchie.

1054 Als Belege für diese Wiederkehr der Vetodiskussion in der staatsrechtlichen Debatte können folgende Beiträge gelten: Kolbow, Das Veto des deutschen Kaisers, in: AöR 5 (1890), S. 73-112; Lürman, Zur Streitfrage über das Veto des deutschen Kaisers bei der Reichsgesetzgebung, Diss. Jur. Greifswald 1912; Schade, Das Vetorecht in der Gesetzgebung, Diss. Jur. Halle 1929.

gung gleich, die mithin als der Kardinalfehler bei der Betrachtung der Vetorechte angesehen werden kann, der schon in den Debattenbeiträgen des Vetopioniers *Murhard* angelegt war und der sich in die späteren Betrachtungen vollends seine Bahn brach. Problematischerweise wird die Dimension der Fehldeutung jedoch erst offensichtlich, wenn man sie nicht allein aus dem Blickwinkel des politisch Wünschenswerten betrachtet, sondern sie vielmehr in den Kontext zur tatsächlichen Staatsorganisation setzt, was nun im Folgenden geschehen soll.

Nach der jeweils mehr oder weniger revolutionären Beseitigung des Absolutismus in all seinen Ausprägungsarten, in welchem vetogleiche Rechte vollkommenen unbrauchbar waren, stand das europäische Staatsrecht vor einer seiner schwierigsten und entscheidensten Fragestellungen. In der Regel hatte sich der vormals absolute Monarch revolutionsgezwungen für eine konstitutionelle Beschränkung seiner Macht bereitgefunden. Es galt nun eine praktikable Antwort für die äußerst schwierige Frage zu finden, wie dieser fortwirkend existierende König oder Fürst in das Verfassungsleben integriert werden könnte. Es ging also banal gesprochen um das Problem:

Was anstellen mit einer Institution, die nicht mehr sein darf, was sie noch vor kurzem war, die aber nichtsdestoweniger immer noch da ist und den Schmerz des Machtverlustes spürt und wie ein angeschossenes Tier zur gefährlichen, weil irrationalen Größe werden könnte, da noch genug Kraft in ihrem mit dem Tode ringenden Corpus verblieben ist, gespeist durch die vom bisherigen System profitierenden reaktionären Kräfte?

Wie die bisherigen historischen Betrachtungen und systematisierenden Ausführungen zeigten, ging der frühe deutsche Konstitutionalismus französischer Prägung den Weg der weitestgehenden Partizipation des vormals absoluten Monarchen, ihn dabei aber in ein rechtsstaatliches Korsett zwängend. In der staatsrechtlichen Ausformung bedeutete dies, dem König oder Fürsten die Position des Gesetzgebers als einer Art sedativen Ausgleichs zu belassen, diese aber an die Beistimmung der Stände zu koppeln. Man kann also sagen, dass ohne die Zustimmung des ehedem absoluten Monarchen auch im Konstitutionalismus kleindeutscher Färbung kein Beschluss zum Gesetz werden konnte. Insoweit wirft diese Konstellation letztlich auch keine grundsätzlichen Fragen für das Gewaltenteilungsprinzip auf, da dieses zwischen Exekutive und Legislative faktisch keine Ausformung fand. Beide lagen im Wesentlichen in der Hand des Monarchen. Der Umstand jedoch, dass sich als hierfür gewähltes Verfassungsvorbild auf die französischen Verfassungsversammlungen nach der Revolution von 1789 berufen wurde, machte den Weg für die oben angedeuteten Fehlinterpretationen frei, welche dann in die Irre führen sollten.

Ein unmittelbarer Eingang französischer Revolutionseinflüsse konnte schon deshalb nicht gelingen, weil in den deutschen Kleinstaaten, anders als in Frankreich geschehen, nicht zunächst die Monarchie an sich beseitigt wurde, um im Anschluss über eine mögliche Integration deren nicht ausmerzbaren Erbes ins neue Verfassungssystem nachzudenken. Der Entwicklungsweg ausgehend vom

deutschen Spätabsolutismus war vielmehr dergestalt, dass der Monarch es selber war, der sich im Interesse seines Positionserhalts zur Selbstbeschränkung bereit erklärte. In der Folge existierte auch keine autarke Verfassungsversammlung, welche in den Ländern die neuen Konstitutionen hätte beschließen können, sondern bis auf das Königreich Württemberg wurden diese vom Fürsten oktroyiert. Staatsstrukturelle Entscheidungen gegen den monarchischen Willen fanden, anders als in Frankreich, somit in den deutschen Fürstentümern nicht statt.

Als ein sich daraus ergebendes Hauptproblem erweist sich, dass zwar in einigen Aspekten, wie z.B. den rechtsstaatlichen Einflüssen, französische Schöpfungen nachvollzogen wurden, aber deren revolutionäre Grundphilosophie den deutschen Verfassungsentwicklungen systembedingt fremd blieb. Es wurden eben keine Debatten unter dem gewaltenteilenden Horizont Montesquieus mit seinen dem englischen Recht entlehnten Ideen des Staatsaufbaus geführt, sondern es wurde seitens der Monarchen versucht, den herüberschwappenden Revolutionsgeist mit einigen frühzeitigen Zugeständnissen in der Hoffnung abebben zu lassen, es würde sich kein vergleichbarer Revolutionsflächenbrand daraus entwickeln. Jene unreflektierte Übernahme von französischen Strukturen, ohne deren demokratisierende Grundphilosophie zu inkludieren, wird insbesondere am Menetekel des monarchischen Vetorechts deutlich. In den obigen Untersuchungen der Herkunft der Vetorechte wurde erforscht, inwieweit die Zustimmungsvorbehalte der Monarchen im Rahmen der Gesetzgebung ein Vetorecht darstellen könnten. Diese hier vorliegende Abhandlung lehnte jene Gleichsetzung schon deshalb ab, weil die Monarchen das zentrale Element der Gesetzgebung blieben. In der Konsequenz wurde festgestellt, wenn der Monarch weiterhin Inhaber der Gesetzgebungsgewalt blieb, so kann ihm systemlogisch kein Vetorecht in deren Rahmen zustehen.[1055]

Wenn nun allerdings in einer staatsrechtlichen Rückschau das relevante Schrifttum zu den Vetoerwägungen bezüglich des deutschen Konstitutionalismus und für das Gesetzgebungsverfahren im Kaiserreich untersucht wird, muss festgestellt werden, dass dies oftmals diametral anderes gesehen wurde. Allerdings handelt es sich in Wahrheit gar nicht um eine andere Sichtweise im eigentlichen Sinne, sondern vielmehr um das fahrlässige Übersehen einer Unterscheidungsnotwendigkeit. Das staatsrechtliche Phänomen Veto wurde einfach mehr oder weniger unreflektiert mit dem Zustimmungserfordernis des Monarchen im Gesetzgebungsverfahren gleichgesetzt.[1056] Der Ausgangspunkt für die Fehldeutung des Zustimmungs-

---

[1055] Siehe Kapitel B.I.3.d.cc.bbb.

[1056] So in beispielhafter Form Schade, in: Das Vetorecht in der Gesetzgebung, Diss. Jur. Halle 1929, wenn er schreibt: „… *Als absolutes Veto pflegte man seit Mitte des 19. Jahrhunderts das dem Landesherrn zustehende Recht der Zustimmung zu den Gesetzentwürfen des Parlaments zu bezeichnen. Es ist also ein positives Mitwirkungsrecht, das sich unter dieser Bezeichnung verbirgt. Der Ausdruck wird deshalb von Laband als verkehrt bezeichnet, es sei besser von einem Placet die Rede. Die Bezeichnung „Veto" ist aus dem französischen Sprachgebrauch entnommen worden. Montesquieu spricht von dem „pouvoir d'empêcher", das dem König zustehen soll. Er sieht dann in dem Zustimmungsrecht des Königs nur seine Erklärung, von dem Hemmungsrecht, dem Veto, keinen Gebrauch machen zu wollen. In der Terminologie des 19. Jahrhunderts wird dagegen diese Lehre nicht scharf durchgeführt. Man fasst das Gesetz als eine Art Vereinbarung zwischen gleichberechtigten Parteien, Volk und Monarch*

erfordernisses als Veto, ist, wie oben aufgezeigt, in der Lesart der französischen Nachrevolutionsdebatten zu suchen. Deren Ideale glaubte der deutsche Konstitutionalismus zu adaptieren, in dem er den Monarchen im Machtgefüge von der Position des „primus“ in die eines „primus inter pares“ verwies. Jene deutsche Verfassungsversion hatte jedoch mit der französischen Staatsorganisation nach 1789 und den dortigen oftmals äußerst divergierenden Ausformungen nur wenig gemein. Mithin stellte die Verkennung der französischen Verfassungsdebatte m. E. den Hauptgrund für die deutschen Fehlinterpretationen dar, durch welche das Tor aufgestoßen wurde, um exekutive Zustimmungsrechte im Gesetzgebungsverfahren fälschlicherweise als Veto zu bezeichnen.

aa. Der Ausgangspunkt im Schrifttum zum konstitutionellen Staatsrecht

Insbesondere die Denkschrift „Das königliche Veto“ von *Murhard* aus dem Jahr 1832 offenbarte die Sichtweise des deutschen Staatsrechts zur Vetorechtsfrage in damaliger Zeit. In grundsätzlicher Verkennung der eigentlichen Debatte in Frankreichs Nationalversammlung wurde sich in jenem Werk maßgeblich auf *Mounier* bezogen. Dessen Einfluss auf die Verfassunggebung der Nachrevolutionszeit war zwar groß, letztlich gehörte er aber dennoch zu den erfolglosen Protagonisten eines königlichen Vetos. Beispielhaft seien nun im Folgenden einige Überlegungen Mouniers dargestellt, auf welche *Murhard* in seinen Ausführungen Bezug nimmt:

> *„…Mounier macht auf die Gefahren aufmerksam, womit die Erbmonarchie bedroht sein würde, wenn die Repräsentanten der Nation das Recht hätten, Gesetze ohne die* Zustimmung *des Königs zu machen.*[1057] *[…] Weit zweckmäßiger und einfacher ist es daher sicherlich, dem Fürsten ein wirksames* Veto *gegen die Beschlüsse der Volksversammlung verfassungsmäßig zuzugestehen.*[1058] *[…] Der König – urtheilt er daselbst – ist der bleibende Repräsentant des Volks, ihm muß es obliegen, die Rechte seiner Unterthanen zu vertheidigen und die Gewalt, von welcher er Inhaber ist, gegen den Wahn und die Eingriffe der Nationalrepräsentation zu schützen;… Der König, da er allein nie ein Gesetz macht…, kann seine Gewalt nicht leicht missbrauchen, während die Versammlung der Volksrepräsentanten von der ihrigen gar wohl einen Missbrauch machen könnte, wenn es ihr jemals erlaubt wäre, ihre Beschlüsse ohne die* Einwilligung *des Königs zu vollstrecken. Der König*

auf. In diesem Sinne kann in der Reichsverfassung ihrem politischen Gehalt nach von einem absoluten Veto nicht mehr die Rede sein; denn der Reichstag ist der Gesetzgeber. Der Zustimmung eines anderen Organs bedarf es nicht. … (S. 29/30) […] Der Gedanke, daß die Befugnisse des Königs im Gesetzgebungsverfahren nur negativer Art sind, ist bei Montesquieu allerdings noch nicht scharf durchgeführt. In Anknüpfung an das englische System sieht er doch eine Zustimmung des Königs in der Erklärung, kein Veto einlegen zu wollen. …“ (S. 71).

[1057] Murhard, Das Königliche Veto, (1832), S. XIV.

[1058] A.a.O., S. XV.

> *kann nie ein Interesse haben, seine* Einwilligung *nützlichen Gesetzen zu versagen, welche seine durch die Konstitution ihm ertheilten Vorrechte unangetastet lassen. Es ist ihr überdies sehr viel besser, hundert gute Gesetze nicht zu bekommen, als einem verwerflichen einen leichten Gang zu verschaffen. Das bloße Aufschubsrecht legt den Usurpationen der Volksversammlung gegen die Rechte der Krone kein hinreichendes Hindernis in den Weg. Wer behauptet, dass die gesetzgebende Gewalt nie etwas gegen die vollstreckende unternommen habe, kennt die Geschichte der Reiche sehr schlecht. […]*
> *Die Mittel zur Einschränkung der vollstreckenden Gewalt sind bekannt; klar ist es aber, daß der König kein Mittel haben würde, diese zu schützen, wenn man Gesetze ohne seine* Einwilligung *machen könnte, weil durch allmählich auf einander folgende Gesetze die Repräsentanten dahin gelangen würden, sich die Ausübung aller Rechte zuzueignen und zu ihrem Vortheil einen aristokratischen Despotismus aufzustellen, der tausendmal unerträglicher drückt als der Despotismus eines Einzigen.*[1059]
> *Es würde – fährt Mounier fort – erniedrigend für den Thron sein, den Zeitpunkt zu bestimmen, in welchem der Monarch gezwungen sein soll, der Versammlung der Nationalrepräsentation zu gehorchen. Die Macht Gesetze zu geben, ist die eigentliche wahre souveräne Gewalt; der Fürst würde, wenn seine* Zustimmung *bei der Gesetzgebung nicht jederzeit erforderlich wäre, sich in einer Abhängigkeit befinden, und niemals im Herzen des Volkes an der Erkenntlichkeit, die ein gutes Gesetz einflößt Theil haben, indem man wüsste, dass es nicht in seiner Macht stand, es zu verhindern. Läßt man ihm hingegen das Recht, ganz frei die Entwürfe der Gesetze zu bestätigen oder zu verwerfen, dann wird er als ein Hauptbestandtheil der gesetzgebenden Gewalt angesehen… .*[1060]

Aus dem hier auszugsweise dargelegten Material wird deutlich, dass eine Unterscheidung zwischen externem Einschreiten einer nicht am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Instanz und der grundsätzlichen Involvierung in die Staatsgesetzgebung bei *Murhard* nicht stattfindet, letztlich nicht stattfinden kann, weil er sich in seiner Darstellung bezüglich der grundsätzlichen Notwendigkeit eines königlichen Vetos auf die Debattenbeiträge Mouniers beschränkt. Insbesondere diese Diskussionskultur Murhards, welche sich maßgeblich auf die deskriptive Erfassung des Meinungsstandes in der Französischen Nationalversammlung stützte, vergab trotz seiner umfangreichen Recherchearbeit die Chance einer sauberen Herleitung und Eingrenzung des Vetoproblemfeldes im historischen Kontext des europäischen Konstitutionalismus. Vielmehr ‚verpufft' seine Diskurshoheit in der Auseinander-

[1059] A.a.O., S. XVII-XIX.
[1060] A.a.O., S. XIX-XX.

setzung mit Mouniers Beiträgen. Er verengt die gesamte Fragestellung darauf, ob dieses Vetorecht nun ein Unbedingtes oder Bedingtes sein sollte.

Gerade weil die Frage nach der grundsätzlichen Notwendigkeit eines Vetos durch die Gleichsetzung mit dem Zustimmungserfordernis im Gesetzgebungsverfahren beantwortet schien, konzentrierte sich *Murhard* in seiner Abhandlung im Wesentlichen auf die von ihm als maßgeblich empfundene Fragestellung nach der Intensität des Vetos als absolutes und unbedingtes oder als suspensives Recht zum Dazwischentreten. Die thematische Verengung auf die Vetointensität durchzieht *Murhards* Werk „Das Königliche Veto" (1832) in fundamentaler Art und Weise und stellt dabei ein flammendes Plädoyer gegen das unbedingte königliche Veto im konstitutionellen Staatsrecht dar:

> *„…Darum kann ich auch Mounier selbst darin nicht beistimmen, daß es die Würde des Throns erfordere, dem Fürsten das Recht zuzusichern Gesetze durch ein* Veto pure *und ohne alle Angabe der Beweggründe seiner Verwerfung, zu verwerfen. Er meint nämlich, daß, wenn der Fürst sich dazu herablassen müsste, diese seine Beweggründe der Versammlung der Volksvertreter bekannt zu machen, letzte sich im Besitze des Rechts glauben würde, sie zu beurtheilen und folglich keine Achtung dafür zu haben.*[1061] *[…]*
> *Uebrigens gesteht Mounier selbst ein, daß auch das absolute Veto in den Händen des Königs nur eine sehr unzureichende Schutzwehr für die Konstitution darbietet und wenn es als Mittel dienen soll, die Unabhängigkeit der königlichen Macht zu erhalten…*[1062] *[…]*
> *Wenn die Volksvertreter die Meinung der Menge auf ihrer Seite hätten, dann würde die Anwendung des* Veto *das Ansehn der Krone sogar in Gefahr stellen. Ueberhaupt – haben mit Mounier auch andere Monarchisten geurtheilt – würde das* Veto *auch in seiner Unbedingtheit immer nur eine ohnmächtige Waffe abgeben, wenn die Volksrepräsentation in einer einzigen Versammlung dem Könige gegenüberstände…*[1063] *[…]*
> *Ich glaube, daß in keinem wohlgeordneten Staate, wo die öffentliche Freiheit gesichert sein soll, irgend eine Autorität vorhanden sein dürfe, welcher grundgesetzlich eine Machtübung ohne alle Einschränkung und Bedingung zustände. In der konstitutionellen Monarchie müssen Regent und Volksrepräsentation das Recht haben, gegenseitig einander gegenüber ein* Veto *bei der Gesetzgebung geltend zu machen; allein bei beiden darf dieses* Veto *nicht von der Art sein, daß gar keine Hülfsmittel gegen dessen Wirkungen möglich wären, selbst wenn auch eine Remedur noch so nothwendig erschiene. Der konstitutionelle Monarch hat das Mittel, das Veto der Volksre-*

1061 A.a.O., S. XXV/XXVI.
1062 A.a.O., S. XXVI/XXVII.
1063 A.a.O., S. XXVIII.

präsentation, wenn er dasselbe für nachtheilig hält, dadurch unwirksam zu machen, daß er die Versammlung auflöst und eine neue beruft, der er das von der vorigen verworfene Gesetz von neuem vorlegt.[1064] *[…]*
Allein welches Hülfsmittel hat die Nation gegen das Veto *des Monarchen, falls dieses kein suspensives, sondern ein unbedingt absolutes ist? – Hier ist also die Ungleichheit der Gewichte in der Wagschale der Gewalten, die eine Abhülfe in der Verfassung erfordert, wenn die Erhaltung eines gewissen Gleichgewichts möglich sein soll.*[1065] *[…]*
So oft also der Regent einen Zweifel hat, daß der vernünftige Wille der Staatsgesellschaft in den Beschlüssen der Volksvertretung nicht ermittelt vorliege, kann und muß er sich alsbald in verfassungsmäßiger Weise Aufklärung zu verschaffen suchen, ob sein Zweifel begründet ist oder nicht, und im letztern Falle hat er kein vernünftiges Motiv, seine Zustimmung zu verweigern. *Denn dies könnte er alsbald nur thun, wenn er seine Bestimmung durchaus verkennte d. i. nicht das wäre oder sein wollte, was er sein soll. Man sieht mithin, daß der wahre Regent immer nur höchstens vorübergehend des Rechts zur Anwendung oder Geltendmachung eines* Veto *bedarf, folglich ein bedingtes Vetoprärogativ für ihn vollkommen hinreicht, seinen hohen Beruf zu erfüllen.*[1066]*… "*

bb. Manifestation der begrifflichen Ungleichheit

Der Frage, was denn dieses Vetorecht überhaupt darstellt und wie es im Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative wirken solle, wurde in der Abhandlung *Murhards* nur wenig Platz eingeräumt. Gedanken nach Dimension und staatsrechtlicher Einpassung konnten in jenem Manifest gegen die Absolutheit des Vetos kaum Raum greifen. Murhard beschränkte sich vielmehr eher auf die Beweisführung im Zitatverfahren, in welcher er allen voran *Mounier* als Herold aus der Vergangenheit, die Gedankenwelt der konstituierenden französischen Nationalversammlung darstellen ließ. Das *Mounier*, der erklärter „monarchiens"[1067] war, zur Bekämpfung des aufstrebenden Parlamentarismus und zur Sicherung der königlichen Stellung zum Doktrinär einer apodiktischen Gewaltenteilungslehre wurde, verschweigt Murhard genauso beflissentlich, wie den Umstand, dass es in der französischen Debatte primär weniger um das königliche Vetorecht im Gesetzgebungsverfahren an sich ging, als vielmehr um die parlamentarische Verantwortlichkeit der königlichen Minister und damit um diejenige des sie ernennenden

[1064] A.a.O., S. XXIX.
[1065] A.a.O., S. XXX.
[1066] A.a.O., S. XXXII/XXXIII.
[1067] Als „monarchiens" wurden die Fraktion der Monarchisten, also der Anhänger eines starken Königs, in der Verfassung bezeichnet, welche zusammen mit politisch gleichgerichteten oder diametral anders denkenden gesellschaftlichen Interessengruppen die französische Konstitution von 1791 ausarbeiteten.

Königs. Zur historischen Wahrheit gehört überdies auch, dass die gesamte Fragestellung vor dem Horizont eines übersteigerten Gewaltenteilungsideals montesquieuscher Prägung geführt wurde, wie der Namensgeber es selbst nicht verstanden wissen wollte. Des Weiteren artete jene mit den unterschiedlichsten Motiven geführte Debatte in der französischen Nationalversammlung zu einer Verklärung des englischen Verfassungsbildes aus, welches vermeintlich das Vorbild der neuen französischen Verfassungswelt à la Montesquieu war.

Dies führte zur Blindheit für die genauen Ausprägungen und Charakteristika des englischen Systems damaliger Zeit. Ohne jene Verkennungen in den Mittelpunkt dieser Abhandlung stellen zu wollen, kann zumindest grundsätzlich festgestellt werden, dass getragen von der Gewaltenteilungsindoktrination, die französische Debatte um ein königliches Vetorecht unter dem Stern eines englischen Verfassungsbildes geführt wurde, welches, gelinde gesagt, nicht der Realität entsprach. So stellt *Klaus v. Beyme*[1068] hierzu fest:

„…Die Männer der französischen Nationalversammlung standen mit Ihren Irrtümern über das britische System nicht allein. Auch die amerikanischen Verfassungsväter des Philadelphia-Kongress waren sich nicht darüber im klaren, dass ihr System beträchtlich vom britischen abwich und dass sie ein rein ‚literarisches Vorbild' kopierten. […] Die ‚monarchiens' sind häufig als ‚Anglomanen' bezeichnet worden. Sie hatten über das britische System in vielen Punkten noch die Vorstellungen von Montesquieu und de Lohne. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister und die starke Stellung des Premierministers […] wurde von ihnen nicht gesehen. Als Epigonen Montesquieus interpretierten sie das englische System ganz im Sinn einer gemischten Verfassung und einer dualistischen Konstruktion, die keine engen Beziehungen zwischen den beiden Gewalten zuließ. Montesquieu konnte das britische System noch nicht als ‚parlamentarisches System' würdigen. […] Erst Montesquieus Epigonen kann vorgeworfen werden, dass sie sich grundsätzlich über die Natur des britischen Systems täuschten. …“

Die Diskussion in der Nationalversammlung des nachrevolutionären Frankreichs wurde mithin um ein englisches Verfassungsmodell geführt, welches es so in der Realität niemals gegeben hatte. In der Folge bedienten sich die französischen Gegner der parlamentarischen Prärogative eines Konstruktes, dem genau dasjenige System einer parlamentarischen Regierung zugrunde lag, welches sie als sog. ‚monarchiens' eigentlich verhindern wollten. Dabei glaubten sie in einer doktrinären und trennscharfen Umsetzung des Gewaltenteilungsprinzips genau den Königsweg gefunden zu haben, um eine parlamentarische Verantwortlichkeit des Monarchen weitestgehend verhindern zu können. In diesem Zusammenhang stellt *v. Beyme* fest:

[1068] v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 52/53.

„…Ferner hingen die Monarchisten einer mechanischen Auffassung der Gewaltenteilung an, in der die Gesetzesinitiative ausschließlich bei der Versammlung lag und dem König als Gegenmittel ein absolutes Veto *zustehen sollte. …"*[1069]

Die letztlich nur rudimentäre Kenntnislage bezüglich des adaptierten britischen Staatssystems erwies sich im Zusammenhang mit dem Bestreben, die Stellung des Königs mittels der englischen Kronrechte zu sichern, als besonders verhängnisvoll. Dabei unterlagen die sog. französischen Monarchisten dem fatalen historischen Irrtum, dass es sich bei dem britischen „Royal Assent"[1070] um eine besonders starke Ausformung der Gewaltenteilung handelte. Die Monarchisten meinten in dem „Royal Assent" der Krone ein Veto zu erkennen, durch welches der König gegen unliebsames Gesetzgebungsgebaren des englischen Unterhauses vorgehen könnte. Dass es sich schon damals um ein obsoletes, weil seit 1707 nicht mehr angewandtes Zustimmungsverweigerungsrecht handelte, wurde genauso übersehen, wie die divergierende Natur des englischen Staatsrechts an sich.

Die französischen Monarchisten hatten sich schon früh damit abgefunden, dass es unmöglich sein würde, dem König eine dominierende Position inmitten des Gesetzgebungsverfahrens verschaffen zu können. Aber sie wollten auch nicht, dass der König, dem lediglich die Exekutive zugewiesen war, zu einem *„Magistrat"* oder einem *„einfachen Armeegeneral"* herabsinke.[1071] Um dies zu verhindern, erachteten die Monarchisten ein suspensives Veto als nicht ausreichend. Bei ihren Bestrebungen im Rahmen der Verfassunggebung für den König ein absolutes Veto herauszuhandeln, übersahen die ‚monarchiens' allerdings, dass der „Royal Assent" des englischen Monarchen eine grundsätzliche Beteiligung des Königs an der Gesetzgebung[1072] voraussetzte, die dem französischen König ausdrücklich nicht mehr zugestanden werden sollte.

Auch wenn sich die Monarchisten in der Verfassungsversammlung mit ihren Vorstellungen[1073] für die Ausgestaltung eines königlichen Vetos in absoluter Form

---

1069 v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 57.

1070 Der „Royal Assent" stellt das Recht der Krone dar, einem parlamentarisch verabschiedeten Gesetz (engl. *bills*) die Zustimmung zu verweigern. Der parlamentarische Akt des Gesetzesbeschlusses bedurfte folglich der Goutierung durch den englischen Monarchen. Eigentlich stellt der „Royal Assent" das Plazet des englischen Monarchen zu dem parlamentarischen Gesetz dar. Es wurde aus dem französischen Sprachgebrauch entlehnt. Die offizielle Genehmigungsformel lautet *„Le roy le veut"*. Die Zurückweisung des solchen wurde in der Verweigerungsformel *„Le roy s'avisera"* zum Ausdruck gebracht. Siehe dazu: Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, S. 108.

1071 So v. Beyme – die Auffassungen der Partei der Monarchisten um Mounier zusammenfassend, in: v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 58.

1072 The King of England is a member of the English legislature, because Parliament is in theory his Great Council which he sumons an in which he presides. – diese Aussage spiegelt sich wieder in der Formel: "le Roy le veult".

1073 Der Sichtweise der Monarchisten stand die der grundsätzlichen Gegner eines königlichen Vetos gegenüber. V. Beyme beschreibt diese fundamental abweichende Auffassung in: v. Beyme, Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, S. 59, „…*Scharf nahm er* (Sieyés – ein linker Gegner aller monarchistischen Tendenzen) *gegen die Forderung nach einem königlichen Veto Stellung. Den vieldiskutierten Unterschied zwischen absolutem und suspensivem Veto wischte er mit einer Handbewegung weg und erklärte, dass jedes Veto ein 'lettre de cachet, gegen die ‚volonté nationale, sei. Sieyés griff die Auffassungen der Anglomanen an deren schwächsten Stelle an. Er legte dar, dass der Unterschied zwischen Frank-*

nicht durchsetzen konnten, führte deren Fauxpas der Gleichsetzung des „Royal Assent“ mit einem Veto der Krone im Gesetzgebungsverfahren für die zukünftigen staatsrechtlichen Vetobetrachtungen zu einer verhängnisvollen terminologischen Verquickung. *Murhard*, der sich in seiner fulminanten Argumentation gegen das absolute Vetorecht im deutschen Konstitutionalismus maßgeblich auf Mounier stützte, importierte nämlich jene Fehlvorstellung mit fatalen Folgen unreflektiert in die deutsche Konstitutionalismusdebatte.

Man wird am ehesten eine Antwort auf die Frage nach dem Grund für die fehlende Reflektion der Grundverschiedenheit eines Vetos von einem Zustimmungserfordernis finden, wenn man die Verbissenheit betrachtet, welche nicht nur Mounier, sondern auch den anderen seiner französischen Zeitgenossen, wie z.B. *Mirabeau*, innewohnte. Auch *Mirabeau*, der, wie *v. Beyme* feststellt, *„mit theoretischem Scharfsinn“* ausgestattet war, verlor im Rahmen des Kampfes zwischen Monarchisten und Anhängern einer parlamentarischen Regierung den inhaltlichen Überblick und konnte sich dieser Gleichsetzung nicht entgegenstellen. Sein zynischer Ausspruch, *‚dass er ohne königliches Veto in Frankreich lieber in der Türkei leben wollte‘*[1074], mag als Menetekel der Gesamtsituation gelten, in welcher das englische Kronrecht des „Royal Assent“, zum Himmelreich der Vetorechte stilisiert wurde, ohne zu erkennen, dass das dortige Zustimmungserfordernis im Gesetzgebungsverfahren schon systembedingt gar nicht mit einem Veto gleichsetzbar sein konnte.

Insoweit gilt es also zunächst zu erkennen, dass die französische Verkennung des englischen „Royal Assent“ gleichsam dem fehlerhaften Gebrauch im deutschen Verfassungsrecht Tür und Tor geöffnet. Im Kontext jener weit mehr als nur terminologischen Verquickungskultur erwies sich aus heutiger Sicht betrachtet allein der Rechtsgelehrte *Julius Stahl*[1075] als dermaßen abstraktionsfähig, dass er jenes Missverständnis aufzudecken vermochte. Er befasste sich, auf der anderen Seite des politischen Spektrums befindlich, zur Zeit des Frankfurter Paulskirchenverfassungsentwurfs mit der Frage des königlichen Vetos im konstitutionellen Staatsrecht. Gerade weil er nicht der damals zwar sozialadäquaten, aber wie aufge-

reich und England so groß sei, dass man die beiden Systeme niemals angleichen könnte. In England sei die Machtfülle des Parlaments gefährlich, weil es neben der legislativen Gewalt auch den 'pouvoir constituant' in den Händen habe. Daher habe in England das königliche Veto eine nützliche Funktion. In Frankreich aber sei es überflüssig: König und Exekutive hätten von der legislativen Versammlung nichts zu befürchten, da im Falle eines 'désordre public' noch immer der Appell an den 'pouvoir constituan' als Heilmittel zur Verfügung stehe. …“

Letzten Endes führte die Diskussion, welche überdies mit vielerlei anderen Fragen, wie der um ein monarchisches Parlamentsauflösungsrecht vermischt wurde, zu einem wenig system-konsequenten *suspensiven* Veto in der ersten französischen Nachrevolutionsverfassung von 1791. Dieses suspensive Veto wurde dergestalt ausgeformt, dass jedes Gesetz der königlichen Zustimmung bedurfte. Wurde diese verweigert, sah man dies als suspensives Veto an, da in derselben Wahlperiode dem König dieses Gesetz nicht wieder vorgelegt werden durfte. Erst wenn das Gesetz in zwei aufeinander folgenden Wahlperioden dem König durch die Nationalrepräsentation unverändert vorgelegt wurde, trat es trotz des königlichen Dissenses in Kraft.

1074 Zitiert bei: Stahl, Was ist ein constitutioneller König?, in: Die Revolution und die constitutionelle Monarchie, S. 58.

1075 Maßgeblich sei hier auf Stahls im Jahr 1848 erschiene Reihe ineinander greifender fünf Abhandlungen verwiesen, die unter dem Titel „Die Revolution und die constitutionelle Monarchie“ erschienen und auf die im Folgenden maßgeblich Bezug genommen wird.

zeigt fragwürdigen Adaption des englischen Verfassungssystems anhing, gelang ihm die kritische Hinterfragung jener begrifflichen Fehlverwendung im Schrifttum, welche in der königlichen Zustimmungsverweigerung ein Veto erblicken konnte. *Stahl*, der als fast schon fanatischer Monarchist bezeichnet werden konnte, war anders als Murhard ein glühender Verfechter eines möglichst unbedingten monarchischen Vetos und erklärte infolgedessen die Ausprägung des Vetos zum Qualitätsmerkmal des konstitutionellen Königtums. Hierzu schrieb *Stahl*:

„… Die Bestimmung des Königthums ist vorzugsweise Schutz und Hülfe für den Unterdrückten, sei es als Einzelner, sei es eine Classe, Stand, Provinz, Religionsparthei, kurz eine Minorität. Dazu dient eben das königliche Veto*, das er deshalb frei und selbständig muß ausüben können, nicht nach dem Willen der Majorität, sondern grade gegen ihren Willen, als Damm gegen ihre Ungerechtigkeit, gegen Mißbrauch ihrer Überlegenheit, und dieses freie selbständige Veto ist darum das Kriterium, ob noch wahrhaft ein Königtum besteht oder nicht. Dieses Veto haben vor der Nachahmung englischer Formen alle Könige Europa's geübt… […]*
Man mache aber die Probe hierüber in England. Kann dort der König dem Unterdrückten, sei es ein Einzelner, oder eine Minorität, Schutz und Hülfe gewähren? Könnte der König von England, wenn das Parlament bedrückende Maßregeln gegen Irland beschließt, die Irländer durch sein Veto schützen? […] Ja er könnte vielleicht wenn es ihm gelänge kraft außerordentlicher staatsmännischer Begabung durch die geschickte Handhabung seiner formellen Befugnisse eine seiner Absicht günstige Umstimmung der Meinung des Landes und Umstellung der Partheien des Parlaments zu bewirken, aber er könnte es nimmermehr aus eigener Macht, kraft seines königlichen Rechts… “[1076]

Stahl erhebt also das Veto zum Kriterium für den Reinheitsgrad königlichen Einflusses im Konstitutionalismus. Anders als Murhard unterliegt er dabei aber nicht demselben unheilvollen Gleichsetzungsfehler. Er erklärt zwar die Frage nach der Intensität und Ausprägung des englischen „Royal Assent“ zur Frage nach der Art und Güte der englischen Monarchie und damit argumentationslogisch auch die Dimension des deutschen Vetorechts zum Qualitätsmerkmal deutscher Monarchien. In seinem Bestreben, die Notwendigkeit eines möglichst starken absoluten Vetos des deutschen Kaisers in der ersten Verfassung auf Reichsebene zu garantieren, verfängt er sich jedoch nicht im Adaptionsmärchen englischen Staatsrechts, sondern vermag dieses sogar aufzudecken. Gerade Stahls Ansinnen den „Royal Assent“ als schwach und für die deutsche Kaiserverfassung unbrauchbar dastehen zu lassen, ermöglicht ihm die praktische Hinfälligkeit jenes englischen Kronrechts zu erkennen, welches gefangen in der parlamentarischen Einhegung nur noch rechtshistorisches Dasein fristete.

Der Umstand, dass es sich beim „Royal Assent“ letztlich lediglich um einen Zustimmungsvorbehalt des englischen Monarchen als machtloser Teilhaber an der Gesetzgebung handelte, kann deshalb von Stahl so unideologisch identifiziert

---

[1076] Stahl, Was ist ein constitutioneller König?, in: Die Revolution und die constitutionelle Monarchie, S. 57.

werden, weil er für eine möglichst starke Ausprägung eines exekutiven Vetos des Staatsoberhauptes in der neu zu kreierenden Reichsverfassung eintrat. Anders als Murhard, der sich darauf beschränkte das Heil in einer Verfassungsadaption französischer Verhältnisse zu suchen, um mittels dieser das Parlament in die Prärogative zu bringen, konnte Stahl daher auch die Unterschiede zu anderen europäischen Monarchen herausarbeiten, um hierüber festzustellen, dass schon das konstitutionelle Recht der Fürstenländer ein anderes war, als dasjenige auf dem die englischen Kronrechte basierten.[1077]

Stahl äußerte sich in seiner diesbezüglichen Denkschrift *„Das suspensive Veto"* insbesondere zu der Frage, ob dem zukünftigen Deutschen Kaiser auf Reichsebene ein Vetorecht zustehen und wie es ausgeprägt sein sollte. Er argumentierte dabei genauso verbissen und emotional für das absolute und unbedingte Veto, wie es vor ihm Murhard für das suspensive tat. Stahl war jedoch mit dem Vermögen ausgestattet, den Fehler der murhardschen Vetoargumentation herauszufiltern. So schrieb er:

„…Der König soll einem Gesetzesvorschlag, den beide Kammern angenommen, zwar zweimal die Zustimmung versagen können; aber wenn sie ihn zum dritten Mal unverändert angenommen, soll er von selbst (ohne königliche Zustimmung) Gesetzeskraft erhalten. Dem entspricht auch die Bestimmung, daß der König die Gesetze nicht sanctioniert, nicht sie zu Gesetzen macht durch seinen Assent nach dem Vorbild des englischen Staatsrechts, sondern nur die Verkündung der Gesetze (die also ohne ihn schon Gesetze sind) befiehlt…"[1078]

Leider belässt es Stahl bei jener, eher als Nebensatz geäußerten, Bemerkung. Es ist müßig ergründen zu wollen, warum er nicht weiter ansetzt, um die Unzulänglichkeit des frühkonstitutionellen Vetoansatzes, wie ihn Murhard aus der französischen Verfassungsdebatte einführte, schonungslos zu offenbaren. Fraglos wäre es für einen derartig wortgewaltigen Verfechter der monarchischen Kultur ein Leichtes gewesen, diesen strukturellen Unterschied aufzuzeigen. Man muss ihm wohl zugutehalten, dass anders als aus heutiger Sicht, wo alle Schlachten um das Veto eines exekutiven Staatsoberhaupts, als gegenüber dem Parlament ebenbürtigem

---

1077 In seiner zusammenfassenden Darstellung zur Abhandlung von Julius Stahls „Das monarchische Prinzip" (1845) fasst *Ellwein* die eigentlichen Gegensätze der konstitutionellen Verfassungswelten Deutschlands und Westeuropas wie folgt zusammen: *„…Der eigentliche und spezifische Gegensatz gegen das monarchische Prinzip ist deshalb vielmehr das parlamentarische Prinzip, […], d. i. die überwiegende Stellung des Parlaments gegenüber dem Könige, die sich in England ausgebildet hat, und natürlich in den auf Volkssouveränität gegründeten Verfassungen nicht in geringerem sondern in höherem Maße angestrebt wird. Im Unterschied dazu wird man nach Stahl das wirkliche monarchische Prinzip darin finden müssen, ‚daß die fürstliche Gewalt dem Rechte nach undurchdrungen über der Volksvertretung stehe und daß der Fürst tatsächlich den Schwerpunkt der Verfassung, die positiv gestaltende Macht im Staate, der Führer der Entwicklung bleibe.' Das monarchische Prinzip hat also mit der Souveränität des Monarchen nichts zu tun. Auch der englische König ist souverän,[…], aber er ist kein Monarch im Sinne Stahls. Dagegen waren die Fürsten zur Zeit des alten Reiches nicht souverän. Aber sie waren Fürsten nach dem monarchischen Prinzip, auch wenn sei sich vor höheren Gerichten zu verantworten hatten. Sie waren der ‚Schwerpunkt der Verfassung und die Stände hatten keine Landeshoheit'. …"* Vgl. *Ellwein*, Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, S. 86/87.

1078 Stahl, Das suspensive Veto, in: Die Revolution und die constitutionelle Monarchie, S. 36 ff.

Gegenspieler geschlagen scheinen, leichter auf diese staatsrechtliche ‚Unsauberkeit' hingewiesen werden kann. Für Stahl war die daraus folgende unrichtige Gewaltenteilungsargumentation ohnehin nur Mittel zum Zweck, um die Unzulänglichkeit der Argumente für ein lediglich suspensiv ausgestaltetes Veto aufzuzeigen. Ihm als überzeugten Monarchisten ging es um die Stellung des Kaisers an sich, diese versuchte er mit pathetischer Argumentation[1079] zugunsten eines absoluten Vetos gegenüber der Gesetzgebung des Parlaments zu festigen. Eine terminologische Deutungsoffensive zur klaren Unterscheidung von Veto und Zustimmung wäre für ihn und sein Ansinnen mithin nicht zielführend gewesen.

Jene hier aufgezeigte Veto-Fehldeutung aus der Zeit der ersten deutschen Verfassungsentstehung setzte sich auch in der Staatslehre des späten Kaiserreichs für die Reichsverfassung von 1871 fort. Allen voran hatte der Staatsrechtler *Laband* erheblichen Anteil an der sich fortsetzenden Begriffsvermengung. Die hitzige Debatte um die oben aufgezeigte Problemstellung, der fragwürdigen These der Sanktion als Veto, machte eine Begriffsklarheit fast unmöglich. Was vor allem daran lag, dass die Sanktionsthese in der Reichsverfassung maßgeblich geprägt war von der Verquickung des Vetos mit der Zustimmung und dieser mit der Sanktion. *Mallmann*, einer der schärfsten Kritiker der Sanktionsthese Labands, fragte daher auch ganz offen, wie von Laband im Angesicht der gängigen Auffassung von Inhalt und Bedeutung der Sanktion im Konstitutionalismus, wo die Sanktion als

---

[1079] Gerade die Fragestellung ob ein Einspruch des Kaisers im Gesetzgebungsverfahren suspensiver oder absoluter Natur sein sollte, wurde von *Stahl* zur alles entscheidenden Frage über das Wohl und Wehe der Konstitution erhoben – diese fulminante Argumentation sei im Folgenden auszugsweise dargelegt – entnommen aus: Stahl, Das suspensive Veto, in: Die Revolution und die constitutionelle Monarchie: „…*Denn der Zweck des Königlichen Vetos, wenn man es nicht von vornherein als einen bloßen Schein betrachtet, soll doch der sein, daß der König ein Gegengewicht bilde gegen die Volksvertretung, sowohl weil diese nach keinem denkbaren Wahlmodus der sichere adäquate Ausdruck des Volkswillens ist, als weil der Wille der Volksmehrheit selbst dem Irrthum, der Leidenschaft, der Ungerechtigkeit unterworfen ist. Es sollen mittelst des Veto an König und Volksvertretung zwei selbständige Faktoren der gesetzgebenden Gewalt bestehen, damit der einzelne Staatsbürger und die Minorität, ja die vorhandenen heilsamen Einrichtungen des Vaterlandes selbst an dem einen Factor einen Schutz finden gegen den anderen. Das ist seit Montesquieu von allen Anhängern des constitutionellen Systems einstimmig und unbestritten als der Zweck der sogenannten Theilung der Gewalt anerkannt. Wird das nun erreicht durch das suspensive Veto? […] Es ist in der That der Unterschied zwischen einem suspensiven Veto und gar keinem Veto nicht von großer Bedeutung.* S. 36/37 *[…] Den deutlichen Beweis von der Unüberlegenheit und Unzulänglichkeit des supensiven Veto gibt das Gebiet der Verfassung. Denn gesetzt auch, es wäre für alle andere Gesetze mit dem Veto überhaupt nicht ernstlich gemeint, hierfür muß es ernstlich gemeint sein, und liegt es auf platter Hand, daß bei bloß aufschiebendem Veto die gesamte Verfassung, die Monarchie selbst preisgegeben ist.* (S. 38) *[…] Es unterliegt daher auch jede künftige Abänderung der Verfassung nur den Grundlagen …, daß die beiden Kammern unter nur zweimaliger Verschiebung des Königs erfolge, und der König, der diese Verfassung annimmt und beschwört, darf, wenn dereinst dieser Beschluß gefaßt werden sollte, nach Recht und Gewissen nicht anders als gehorsam vom Throne steigen, nachdem er zuerst noch die Verkündung des Gesetzes, das die Republik einführt… befohlen. Es scheint also man richtet sich darauf ein, in jedem Augenblick die Republik auf völlig loyalem Wege einführen zu können. Sieht man nun vollends nicht auf den bloßen Zweck und Erfolg des Veto, sondern auf Zweck und Wirkung des Königthums überhaupt, und nicht auf seine bloße mechanische Stütze, sondern auf seine ganze sittlich-geistige Wirkung, so erhellt, daß durch das suspensive Veto alles das fällt, was man von der Monarchie erwartet. Denn es ist dadurch geradezu die Königliche Macht und Würde vernichtet; ohne diese aber giebt es keine Monarchie. Der König, dem nur ein suspensives Veto zusteht, hat eine gesetzgebende Gewalt außer und über sich. Es besteht eine Macht, deren Faktor er selbst nicht ist, welche die Gesetze macht, die er befolgen und ausführen muß. (S. 39) […] Der König mit seinem zweimaligen Veto ist daher Unterthan unter der absoluten Gewalt der republicanischen Versammlung. Er ist nichts Anderes als Exekutivbehörde – denn Exekutivgewalt kann man nicht sagen von einem blos untergebenen Organ […] Was ist das nun aber für eine Verfassung, die einen König aufstellt und ihn zugleich rechtlich und gesetzlich als Unterthan seiner Unterthanen erklärt (S. 39/40) […] Unendlich besser ist darum die Republik, als eine Monarchie, in der man den König unter sich sieht. … (S. 41)*“.

Ausdruck des königlichen Anteils an der Gesetzgebung gewertet wurde, dieser Anteil in die Reichsverfassung hineingelesen werden konnte.[1080]

Die Begründung, die Mallmann liefert, ist bezeichnend für das Gesamtproblem: Die Basis der Labandschen These wird seines Erachtens nur dann überhaupt begreifbar, wenn die gängige Auffassung, dass die Sanktion diejenige Tätigkeit auf dem Gebiet der Gesetzgebung ist, die einzig und allein durch den Monarchen ausgeübt wird, ohne die notwendige kritische Reflektion bleibt. Mallmann arbeitet heraus, dass Laband die Sanktion beliebig mal als ‚entscheidendes Wollen des Gesetzes', mal als den ‚formellen Erlass des Gesetzesbefehls' oder aber als ‚Genehmigung' bezeichnet. Das jene Genehmigung in Form der Sanktion in der Reichsverfassung gar nicht mehr die gleiche Bedeutungsschwere hatte, die ihr noch in den konstitutionellen Kleinstaatenverfassungen innewohnte, übersah *Laband* in Gänze. Ihm ging es vor allem darum zu der These zu gelangen, dass die *„…Sanktion nicht in erster Linie gesetzgeberischer Akt war, sondern ein aus dem Gesetzesbegriff logisch abgeleitetes ‚Erfordernis' für das gültige Zustandekommen eines Gesetzes. Sanktionieren heißt hier weder ‚genehmigen' noch ‚den formellen Gesetzesbefehl erlassen', vielmehr wird in dem Stadium der Sanktion der entscheidende Gesetzeswille gebildet, der Beschluß gefasst, ob ein Satz zum Rechtssatz erhoben werden soll oder nicht. ...“*[1081]

Da Laband als der Wortführer jener staatsrechtlichen Debatte angesehen werden kann, verwundert es auch nicht, dass auch die ihm folgende herrschende Lehre jene Begriffsverquickung vorantrieb und mithin die Sanktion mit der Zustimmung, diese wiederum mit dem Veto und umgekehrt vermengt und das eine in das andere gelesen wurde.[1082]

Doch nicht nur die ‚Jünger' Labands vertauschten die Begrifflichkeiten, sondern ebenfalls dessen schärfste Kritiker taten dies. Denn auch der oben als einer der Wortführer der Gegenbewegung benannte *Kolbow* trat in die hier aufgezeigte Verquickungsfalle. Er schrieb:
„… Wäre der Kaiser frei, könnte er die Publication beliebig verweigern, hätte er mit anderen Worten das Veto*, so müsste Art. 5 unzweifelhaft lauten: Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Kaiser, den Bundesrath und Reichstag. Das Uebergehen des Kaisers in Art. 5 in Verbindung mit der Tatsache, der er im 2. Abschnitt der Verfassungsurkunde, welcher speciell der Gesetzgebung gewidmet ist, gar keine Erwähnung gefunden hat, dass vielmehr die ihm in Bezug auf die Reichsgesetzgebung zustehenden Handlungen erst in Art. 17 erwähnt werden,*

[1080] Vgl. Mallmann, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, S. 50/51.

[1081] So die zusammenfassende These von Mallmann in: Mallmann, Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, S. 51.

[1082] Als beispielhafte Nachweise mögen hier folgende ausgewählte Quellen genügen: So versteht *G. Jellinek* unter Sanktion *„…das Wollen des Gesetzesinhaltes und den Beschluß denselben anzubefehlen…“*, siehe: Jellinek, Georg, in: Gesetz und Verordnung 1887, S. 319; hingegen *Liebenow* sieht in der Sanktion *„…die Zustimmung und den Entschluß zur Erlassung des Gesetzesbefehls“*, in: Die Promulgation 1901; *Schulze* erkennt darin *„…Zustimmung oder Gesetzesbefehl…“* Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I, S. 526/527 Bd. II, S. 118; *Hänel* interpretiert die Sanktion *„…als Erklärung des Staatsoberhauptes, dass er mit der Erklärung der Volksvertretung übereinstimme…*“, Hänel, Studien zum deutschen Staatsrecht, 2 Bände 1873-1888, S. 151; dagegen sieht *Anschütz* darin den *„…Erlaß des Gesetzesbefehls…“*, Anschütz, in: Meyer-Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, S. 652.

macht den Schluss unvermeidlich, dass der Kaiser der freien und unabhängigen Theilnahme an der Gesetzgebung, mithin des Vetos *entbehre. …*"[1083]

Damit wird offenkundig, dass auch Kolbow die Sanktion in Form der Zustimmungskomponente mit einem Vetorecht gleichsetzte.

Bei einer verknüpfenden Betrachtung des Sonderproblems Sanktion mit der Zustimmungsfrage im Rahmen der konstitutionellen Gesetzgebung, können also als Ergebnis zwei Dinge festgehalten werden: Erstens, egal welche Dimension der Sanktion in den Kleinstaatenverfassungen zugemessen wurde, sie kam letztlich nicht über eine monarchische Zustimmung hinaus, was dann konsequenterweise nicht als Veto bezeichnet werden darf. Insofern das Sanktionsphänomen über die Labandsche Konstruktion in die kaiserliche Reichsverfassung von 1871 übertragen wurde, gilt zweitens, dass auch dies nur die fragwürdige Verbindung von Zustimmung und Veto fortsetzte. Der Kaiser selbst war zwar nicht mehr an der Gesetzgebung beteiligt. Das war eindeutig in Art. 5 RV 1871 geregelt. Über die Sanktionsdebatte allerdings, welche als Vehikel für eine weitere Vetodiskussion diente, brach sich der fehlerhafte Wortgebrauch bis in die Reichsverfassung seinen Raum, obwohl hier von monarchischer Zustimmung zum Gesetz gar keine Rede mehr war. Nur dieses nebulöse Durcheinanderwerfen der Begrifflichkeiten machte es Laband überhaupt möglich, jene fragwürdige Sanktionsdebatte „anzuzetteln", wie sie oben erörtert wurde.

Letztlich erstaunt es auch gar nicht, dass aufgrund der Dominanz der Sanktionsidee, katalysiert durch ihre vermeintliche Vetoqualität, die Frage nach einer sauberen Trennung der Begrifflichkeiten für das konstitutionelle Staatsrecht gar nicht forciert wurde. Der kritische Teil der Staatslehre im Kaiserreich war mehr als ausreichend mit der Fundamentalkritik an der Labandschen These an sich beschäftigt und verlor dabei oft den Blick für die dem Problem zugrunde liegende Vermengung der Begrifflichkeiten, welche eigentlich in den Vordergrund der Debatte gehört hätte. Im Grunde hätte schon in der Frühzeit der Kaiserverfassung mit der These aufgeräumt werden können, dass in der den konstitutionellen Verfassungen regelmäßig innewohnenden königlichen Zustimmung zum Gesetz, ein Veto zu sehen sei. Das Ansinnen die Sanktion für die Reichsverfassung als überflüssig herauszuarbeiten, führte jedoch dazu, dass der allem Irrtum zugrunde liegende Kardinalfehler der Begriffsgleichsetzung gar nicht mehr offenbar wurde.

[1083] Kolbow, Das Veto des deutschen Kaisers, in: AöR 5 (1890), S. 100.

c. Zustimmungserfordernisse sind keine Vetorechte, aber Aspekte der Gewaltenteilung

Aus dem Blickwinkel des Verfassungsrechts unserer Tage, welches sich der gewaltenteilenden Determinierung des Grundgesetzes rühmt, wird aus der systemorganisatorischen Fragestellung, ob in einem exekutiven Zustimmungserfordernis im Rahmen der Gesetzgebung ein Veto zu sehen ist, eine systemtheoretische. Diese zusätzliche Verschärfung wird vor allem dadurch befördert, dass die Zustimmungskomponente nicht nur zum Veto erhöht wird, sondern in dieser gleichsam auch noch ein ausgefeilter Mechanismus der Gewaltenteilung gesehen wurde. So stellte es beispielsweise *Hans Schade* dar, wenn er sich unter republikanischen Vorzeichen in der Weimarer Zeit mit der Vetorechtsfrage in der Gesetzgebung auseinandersetzte. Er schrieb:

„*…Unter Hinweis auf das absolute Veto des englischen Königs hielt man es für unzertrennlich von dem Begriffe der Monarchie. Im Sinne der Lehre von der Gewaltenteilung wurde es für eine unerläßliche Voraussetzung des konstitutionellen Gedankens gehalten. Diese Lehre von der Trennung der Gewalten ist das eine staatspolitische Motiv, dem der Gedanke des* absoluten Vetos *entsprang…*“[1084]

Schade ließ also keinen Zweifel daran aufkommen, dass in der verweigerten königlichen Zustimmung während des Gesetzgebungsverfahrens die Geltendmachung eines Vetos zu sehen und diese Ausformung als ein wesentlicher Aspekt der konstitutionellen Gewaltenteilung zu werten ist.

Ausgangspunkt dieser, meiner Überzeugung nach, fehlerhaften Lesart des Gewaltenteilungsprinzips ist zweifelsohne die französische Missdeutung des englischen „Royal Assent“ als Vetorecht, was infolge der kritiklosen Adaption ins Staatsrecht der deutschen Fürstenländer dem fehlerhaften Gebrauch im deutschen Reichsverfassungsrecht Tür und Tor öffnete. Es verwundert daher auch keineswegs, dass sich der deutsche Länderkonstitutionalismus, wenn er dem König einen Zustimmungsvorbehalt im Rahmen der Gesetzgebung einräumte, sich in der Tradition eines Vetos französischer Prägung stehend sah. Bezüglich dieses Zustimmungsvorbehalts wurde im staatsrechtlichen Sprachgebrauch des Konstitutionalismus extensiv die Bezeichnung eines monarchischen Vetorechts gebraucht, welches zudem auch noch absoluter Natur gewesen sein soll.[1085]

Wie falsch jene Sichtweise nicht nur in sprachlicher, sondern auch historisch struktureller Art war, kann hier erneut nur noch einmal ausdrücklich hervor gestrichen werden. Am deutlichsten wird die fehlerhafte Verquickung, wenn man

[1084] So Schade, Das Vetorecht in der Gesetzgebung, Diss. Jur. Halle 1929, S. 76.

[1085] So finden sich die Benennungen des Zustimmungserfordernisses als Veto im Schrifttum zum deutschen Staatsrecht des Konstitutionalismus, bei: Klüber, Oeffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten, §295, Note a; v. Rönne, Preußisches Staatsrecht I 1, §46, S. 175; Weiß, Staatsrecht §309; Zöpfl, Grundsätze des Staatsrechts II, §373 Nr. IV.

sich wiederholt die verschiedenen Motivationslagen vor Augen führt. Die französischen „monarchiens" setzten die Gewaltenteilung als Mittel zum Zweck ein, um die Stellung eines starken Königs zu rechtfertigen. Nur deshalb verfolgten sie überhaupt das Ziel der Adaption eines „Royal Assents". Systemlogisch hätten jedoch gerade die „monarchiens" nicht an starker Gewaltenteilung interessiert sein dürfen, denn sie wollten für die erste französische Nachrevolutionsverfassung von 1791 einen möglichst starken König. Nur weil sie diesen nicht (wieder) bekommen konnten, verfielen sie auf die Idee, die Macht des Parlaments mittels gut ausgebauter Kronrechte einhegen zu wollen, wozu gerade auch ein Veto gegen das Gesetzgebungsgebaren der Nationalrepräsentation als gut geeignet erschien. Nicht die Überzeugung, dass Gewaltenteilung an sich anstrebenswert sei, trieb sie also an, sondern dass diese als das einzige Mittel erschien, um überhaupt königliche Partizipation an der nunmehr zwangsweise zu teilenden Gewalt zu legitimieren.

Neben diesem Begründungsansatz muss ein weiterer Aspekt in die Diskussion eingeführt werden, der sich insbesondere in der Sichtweise *Roman Herzogs*[1086] widerspiegelt. Jene Auffassung will gerade im Letztentscheidungsrecht des konstitutionellen Monarchen bei der Gesetzgebung ein Vetorecht erkannt haben. Gesetzgebung wird für den Konstitutionalismus als solche „zur gesamten Hand"[1087] dargestellt. Einige Seiten später im selben Herzogschen Werk liest man vom gleichen Verfasser folgendes:

„*…Im konstitutionellen Regierungssystem konnten die Parlamente einfach deshalb keine besondere politische Macht ausüben, weil sie nicht allein im Besitze der gesetzgebenden Gewalt, sondern stets einem* Vetorecht *des Monarchen ausgesetzt waren. …*"[1088]

Was stimmt denn nun? Hatte der konstitutionelle Monarch ein Vetorecht oder war er partizipierender Teilnehmer am Gesetzgebungsvorgang?

Jene hier aufgezeigte Diskrepanz rührt aus einer viel zu grobschlächtigen Betrachtung der historischen Entwicklungen bezüglich des Gesetzgebungsprozesses im konstitutionellen Staatsrecht. Es erscheint mir dabei insbesondere als das Hauptproblem, dass die Entwicklung des Gewaltenteilungssystems viel zu häufig mit den Problemstellungen bei der Entstehung des Konstitutionalismus gleichgesetzt wird.[1089] Dieser Ansatz mag häufig nicht sonderlich ins Gewicht fallen, da es

---

1086 siehe Kapitel B.I.3.d.cc.ccc. – wo *Herzog* ausführt: …dass der Gegensatz zwischen Krone und Bürgertum aufgehoben werden sollte und der Monarch für den Verlust der Gesetzgebungsmacht an die Parlamentskammern eine Kompensation in Form eines autarken Letztentscheidungsrechts über die Gesetzessanktion erhielt, das er als **Vetorecht** bezeichnet.

1087 Vgl. Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 232.

1088 A.a.O., S. 269.

1089 Schon *Julius Stahl* kam in seiner Abhandlung „Das monarchische Prinzip" (1845) zu der Auffassung, dass die Vorstellungen der herrschenden Theorien im Konstitutionalismus falsch waren, insoweit sie anhand des Vorbildes England den Begriff „constitutionell" mit der Gewaltenteilung gleichsetzten. Vgl. ebenso: Ellwein, Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise, S. 85/86.

unbestreitbar etliche inhaltliche Überschneidungen gibt. Aber gerade bei der speziellen Frage nach den Vetorechten wird die Ungenauigkeit deutlich.

Anhand der folgenden Punkte kann verdeutlicht werden, dass im Rahmen der Einpassung der Vetorechte in das grundgesetzliche Gewaltenteilungskonzept einige Sichtweisen in gravierender Weise neu zu justieren sind. Dies gilt auch und gerade für die oben beschriebene Sichtweise *R. Herzogs*, dass Vetorechte systemimmanente Sollbruchstellen des Gewaltenteilungskonzeptes darstellen, wie sie auch in der grundgesetzlichen Ausprägung zu finden sind:

1. Richtig ist zweifelsohne, dass wenn man die Ansätze des Engländers John Locke[1090] einmal außer Acht lässt, Montesquieu mit seinem Werk „De L'esprit des Loix“ aus dem Jahr 1748 als der geistige Urheber einer Staatsverfassung bezeichnet werden kann, die vor allem die Teilung der Gewalten fordert. Soweit handelt es sich wohl um einen unstreitigen Gemeinplatz. Die von ihm herauskristallisierten drei Gewalten „pouvoir législatif“, „pouvoir éxécutif“ und „pouvoir judicativ“ sollten jeweils auf die relevanten sozialen Größen im Gesellschaftsgefüge seiner Zeit verteilt werden. Wie die Verteilung genau vonstattengehen sollte wurde schon weiter oben ausführlich dargestellt. Dem „Geist der Gesetze“ ist zu entnehmen, dass weder der Monarch allein die Staatsgewalt ausüben sollte, noch sollte dies die Vertretung des souveränen Volkes. Das eine wie das andere wäre Tyrannei entweder monarchischer oder demokratischer Natur. Die ideelle Vorstellung Montesquieus strebt es an, die Ausübung der Staatsgewalt zwischen Krone und Volksrepräsentation aufzuteilen.

2. Des Weiteren gilt es aber zu konstatieren, dass im Rahmen der revolutionären Demokratisierungsprozesse in England und Frankreich die monarchische Exekutive nicht einfach beseitigt wurde, sondern integriert werden musste. Als Lösung bot Montesquieu an, dass die monarchische Spitze des Staatsgebildes weiter bestehen, diese aber in ihrer verfassungsmäßigen Macht auf die Stellung des Trägers der Exekutive reduziert werden sollte. Sie sollte den Staat zwar regieren, allerdings in den Schranken und nach Maßgabe der von der Volksvertretung geschaffenen Gesetze. Dabei soll wiederum auch die Macht der gesetzgebenden Gewalt nicht ungehemmt sein, sondern durch ein monarchisches Veto begrenzbar.[1091]

Darüber hinaus muss aber schon in Bezug auf Montesquieus Grundkonstrukt erwähnt werden, dass eine seiner beiden theoretisch avisierten Legislativgrößen, nämlich der Adel, zum Zeitpunkt von dessen Umsetzung machtpolitisch bereits ausfiel. Der gesamte Adel Europas, ob nun in Frankreich oder anderswo, war aus den Revolutionsschlachten und Befreiungskriegen derart indisponiert und dezimiert hervorgegangen, dass in der faktischen Realität nur noch Monarch und Volk als relevante politische Kräfte auf der Bühne der Geschichte standen. Dies ist der

---

[1090] John Locke beschrieb den gewaltenteilenden Staatsaufbau schon 1689 in seinem Werk: „Two Treatises on Government“. Dabei differenzierte er die relevanten Staatsgewalten in die legislative, die exekutive und die auswärtige Gewalt.

[1091] Vgl. Esprit des Lois XI/6 Abs. 43: „…Car l' éxécution, ayant ses limites parsanature, il estinutile de la borner…“.

erste Umstand, den Montesquieu bei seiner Grundthese für die Gewaltenteilung nicht einkalkulieren konnte. Schon von Anfang an erwies sich also ein für den Legislativbereich konzeptionell angelegter Gewaltenteilungsaspekt als schwach. Der Hochadel, dem Montesquieu selbst entstammte, konnte schon faktisch keinen Beitrag mehr zur Verteidigung monarchischer Interessen liefern. Damit blieb einzig der Monarch selbst, als Verteidiger monarchischer Interessensgebiete übrig. Das ihm in der montesquieuschen Gewaltenteilungstheorie zugedachte Vetorecht wurde im Rahmen der politischen Realitäten somit in eine ganz andere Bedeutungssphäre hochtransformiert.
3. Das englische Staatssystem seiner Zeit wird als Vorbild der montesquieuschen Gewaltenteilungsgedanken unterstellt. Obwohl das englische Verfassungssystem von Montesquieu in seinem Werk „De L'esprit des Loix" nirgendwo ausdrücklich als das Vorbild für sein Gewaltenteilungssystem tituliert wird, soll es wegen des zeitlich-chronologischen Zusammenhangs zu seinem langen Englandaufenthalt unmittelbar vor dem Erscheinen seines Werkes die maßgebliche Determinante seiner Teilungslehre sein. Meines Erachtens könnte diese Unterstellung den maßgeblichen Ausgangspunkt vieler fragwürdiger Interpretationsweisen zu den Vetorechten darstellen, die sich auch bei *Roman Herzog* wiederfinden. In deren Folge kam es zu einer grundsätzlichen Gleichsetzung des Konstitutionalismus mit der Gewaltenteilung. Diese Betrachtungsweise ist jedoch einer Sicht auf das Werk Montesquieus geschuldet, welche dessen eigentliche Stoßrichtung verkennt. Problematisch ist insbesondere, dass seine Theorie regelmäßig dergestalt wahrgenommen und gedeutet wurde, als knüpfte sie an tatsächliche englische Rechtsverhältnisse an, als entspringe sie wirklich dem ihr vielmals unterstellten englischen Verfassungsvorbild, als sei das, was Montesquieu im „Geist der Gesetze" beschreibt, einem Verfassungssystem entlehnt, welches den Konstitutionalismus, wie er in Kontinentaleuropa Platz greifen sollte, erfunden hätte. Diesbezügliche Annahmen stellen das montesquieusche Gewaltenteilungskonstrukt oft so dar, als ob zu dessen Verwirklichung nur noch die Kopie einer schon komplett vorhandenen Verfassungskonstruktion, zu installieren gewesen wäre.

Montesquieu soll nach dieser Lesart in seinem Werk „Esprit des Lois" den Konstitutionalismus als erstrebenswertes Abbild des englischen Systems dergestalt beschrieben haben, dass dieser insbesondere der Despotie des absolutistischen Frankreich in allen Bereichen überlegen wäre. Schon allein aufgrund dieser Überlegenheitsannahme wurde sein Werk weitgehend als die Quintessens des konstitutionellen Gedankens wahrgenommen.
4. Da das Werk Montesquieus nun mal aber auch dezidierte Aussagen zum Gewaltenteilungsprinzip machte, ist es in der Folge zumindest nicht verwunderlich, wenn der Konstitutionalismus mit der Gewaltenteilung und diese mit den Vetorechten und umgekehrt gleichgesetzt und vermengt wurden. Montesquieu trägt dazu ein gutes Stück Verwirrung bei, in dem er einem Kapitel seines Werkes „De L'esprit des Loix" die Überschrift gibt: *„De la constitution d'Angleterre"* (Buch XI, Kap. 6). Auf den ersten Blick könnte man daher durchaus zu der Sichtweise ge-

langen, dass wenn Montesquieu seine Ausführungen zur Gewaltenteilung mit Bemerkungen über den englischen Konstitutionalismus vermengt, dann muss dieser Gewaltenteilungslehre auch die englische Parlamentsverfassung zugrunde liegen.

5. Wenn dann, wie oben aufgezeigt, dem englischen König aufgrund seines „Royal Assent" ein Vetorecht in der Gesetzgebung zugewiesen wird und dieses auch noch Ausdruck der Gewaltenteilung sein soll, kommt man aber nicht um die Frage herum, wer hier wen oder was falsch versteht. Ist es Montesquieu, der geblendet von der Überlegenheit des englischen Staatssystems gegenüber dem französischen Absolutismus falschen Bestandsaufnahmen nahe am Wunschdenken zum Opfer fällt oder handelt es sich doch nur um die klassische Fehlinterpretation seiner ‚revolutionsgeschwängerten' Leser?

Eine Antwort, die niemandem weh tut, wird sich nicht finden lassen. Es soll aber auch nicht die hier gestellte Aufgabe sein, diese zu geben[1092]. Vielmehr genügt es kurz und präzise festzuhalten: Der englischen Parlamentsverfassung lag der Gedanke der Gewaltenteilung eigentlich nicht zugrunde. Das gesamte Verfassungssystem war überhaupt nicht auf checks and balance ausgerichtet. Wie anders kann die starke Stellung des Premierministers sonst gedeutet werden, der damals wie heute über die Auflösung des Unterhauses frei disponieren kann. Eines Volkshauses, das ihm und seinen Gesetzesinitiativen nicht gewogen war, konnte er sich jederzeit problemlos entledigen oder mittels dieses Rechtes disziplinieren. Jenes hier exemplarisch vorgeführte Recht deutet an, dass im England zur Zeit Montesquieus vormals monarchische Rechte lediglich exekutiv neu verteilt wurden. Die Exekutivspitze war nun dem Premierminister zugewiesen, der sie in monarchischer Manier ausüben konnte.[1093] Wer darin Gewaltenteilung erkennen will,

---

1092 Im verfassungsrechtlichen Schrifttum gehen die Meinungen über die Möglichkeit einer Fehldeutung des englischen Systems durch Montesquieu weit auseinander: Zum einen wird Montesquieu vorgeworfen, das Mitte des 18. Jahrhunderts in England Vorzufindende nicht richtig wieder zugeben. Vgl. G. Mosca, Die herrschende Klasse, S. 121: *„…Kenner des Verfassungsrechts haben gezeigt, daß die von Montesquieu behauptete absolute Trennung der drei Gewalten nicht besteht und nicht bestehen kann, und daß es auch nicht gerade drei Gewalten sein müssen. …"*; Seignobos, La séperation des pouvoir, in: Études de politique et d'histoire, S. 184: *„…le nombre trois…"*; Mirkine-Guetzévitch, De L'Esprit des lois au constitutionalisme moderne, in: Revue internationale de droit comparé, Bd. 75 (1952), S. 207: *„…L'Angleterre de Montesquieu c'est l' Utopie…"*.

Zum anderen wird jedoch angeführt, dass es Montesquieu in „Esprit des Lois" um eine Darstellung der großen Linien des staatlichen Grundgefüges ging, um mit ihnen den immanenten Sinn der Verfassungseinrichtungen zu erhellen. Maßgeblich sei es ihm zu verdanken, dass die gesetzgebende Gewalt als einheitliche wahrgenommen wird, da er aus dem Haus of ‚Lords' und ‚Commons' eine einzige Gewalt deutete, was dem englischen Verfassungssystem durchaus entsprach. (Vgl. M. Imboden, Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung, S. 5/6.)

H.-P. Schneider, Gewaltenverschränkung zwischen Parlament und Regierung, in: Gewaltentrennung und Rechtsstaat, S. 78 ff, stellt klar, dass Montesquieu der vollständig vom französischen Absolutismus geprägt war, nicht in der Lage gewesen sein kann, die wirklichen Verfassungsverhältnisse im England des 18. Jahrhunderts tatsächlich zu erfassen, sondern lediglich deren Aspekte fragmenthaft wahrnahm und zu einem eigenen Bild zusammensetzte.

1093 Nicht umsonst riet König Friedrich der Große von Preußen in einem seiner politischen Testamente (jedoch in anderem Zusammenhang) seinen Nachfolgern, die Schaffung des Amtes eines Premierministers nicht zuzulassen. Er erkannte in diesem den Führer des Volkes, der sich wie ein Volkskönig aufführen würde. – Vgl. Friedrich, in: Der Verfassungsstaat der Neuzeit, S. 30.

wie sie dem Werk Montesquieus entnommen wird, der ist dann verständlicherweise auch bereit, in einem Zustimmungserfordernis, wie es der „Royal Assent" darstellt, ein Veto zu erkennen.

6. Es waren insbesondere die französischen Revolutionen, welche den Geist der Gewaltenteilung zum Staatsgrundsatz werden ließen. Zur Grundlage dieses Geistes wurde m.E. weniger die englische Parlamentsverfassung, wie sie zu der Zeit Montesquieus gestaltet war, sondern es waren vielmehr die politischen Gedanken, welche Montesquieu dieser andichtete und mehr in sie hinein als aus ihr heraus gelesen hat, die dann aber die Französische Revolution von 1789 befruchteten und inspirierten. Die Umsetzung dieser politischen Gedanken Montesquieus in der ersten französischen Nachrevolutionsverfassung von 1791 ist daher nichts anderes, als die Übernahme einer Theorie in die Wirklichkeit, welche bis dahin keine reale Vorlage hatte. Die Französische Revolution, die sich das Werk Montesquieus „De L'esprit des Loix" zu eigen machte und in ihrer konstitutionellen Theorie verarbeitet haben will, kann dann konsequenterweise auch keine Vetorechte englischen Verfassungsursprungs in ihre Verfassungen geschrieben, sondern nur eines der montesquieuschen Institute übernommen haben. Selbst wenn man diejenige französische Nachrevolutionsverfassung von 1791 zugrunde legt, welche stringent der Volksvertretung die Gesetzgebung zuwies und dem Monarchen nur die Exekutive, so fällt auf, dass die königliche Gesetzessanktion („Consentement royal") nichts anderes als der „Royal Assent" der englischen Krone war.

Dieses Recht des Monarchen zum Gesetzesplazet war systemlogisch jedoch kein Vetorecht im Sinne tribunizischer Einsprüche. Der „Royal Assent" stammte rechtshistorisch betrachtet aus einer Zeit, zu welcher die „bills" dem englischen König als Petitionen vorgelegt wurden, um sie mit der Sanktionsformel „le roy le veult" zu versehen.[1094] Jener Ursprung macht mehr als deutlich, dass es sich auch in der Zeit des „King in Parliament" nicht um einen exekutiven Einspruch gehandelt haben kann.

7. Die gesamte Gewaltenteilungssystematik wurde mithin nicht dem englischen Verfassungssystem entlehnt, sondern entsprang einer Theorie Montesquieus. Wenn man diese Sichtweise als richtig fingiert, ist der erste Schritt getan, um die dem Konstitutionalismus zugeschriebenen exekutiven Vetorechte richtig zu deuten. Es sei gerade wegen der Inadäquanz dieses hier vertretenen Gedankens nochmals darauf hingewiesen: Nicht der Umstand, dass Vetorechte Aspekte der Gewaltenteilung sein könnten, steht grundsätzlich in Frage (dies wurde im Kapitel E.2.a. hinreichend verifiziert), sondern die hemmungslose Gleichsetzung von Gewaltenteilung und Konstitutionalismus wirft Fragen auf, welche ihren Kristallisationspunkt gerade auch bei den Vetorechten erreichen. Es wird der Eindruck vermittelt, als sei Konstitutionalismus ohne Gewaltenteilung undenkbar. Gerade dies führt jedoch zu einer brachialen Überfrachtung der Vetorechte als Aspekte

[1094] Vgl. Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches Bd. II, S. 7.

der Gewaltenteilung, die gleichsam der Konstitutionalismus hervorgebracht haben soll. Es gilt diesen Fehler offenkundig zu machen und die damit einhergehenden Missdeutungen freizulegen: Das englische Verfassungsvorbild kannte keine Gewaltenteilung und es kannte auch keine Vetorechte. Weder in ausdrücklicher Form noch in der Form des „Royal Assent".

8. Diese Feststellung wird durch die Erkenntnis gestützt, dass dem konstitutionellen Gedanken, anders als immer wieder unterstellt, nicht die Gewaltenteilung als wesensbildendes Merkmal zugrunde lag, sondern die Beteiligung des Bürgertums bei der Bildung des Staatswillens. Es war diese, dem europäischen Festland so unbekannte Partizipation des Volkes, welche Montesquieu im England des 18. Jahrhunderts mit seiner Parlamentsverfassung vorfand und die ihn erstaunte. Das was er dort allerdings nicht vorfand, war eine Gewaltenteilung, die dem Monarchen als Aspekt von checks and balance ein Vetorecht zugestand. Alle französischen Nachrevolutionsverfassungen bis auf die erste von 1791, welche sich als konstitutionelle Staatsgrundgesetze bezeichneten, übersahen diesen zentralen Ausgangspunkt montesquieuschen Gedankenguts. Diese Erkenntnis lässt sich daran belegen, dass nur die erste Nachrevolutionsverfassung es war, die zuerst und gleichsam zuletzt das Prinzip der Volkssouveränität in die Verfassung schrieb. Daher war die erste französische Nachrevolutionsverfassung die einzige, die den Titel konstitutionell auch wirklich verdiente.

Allerdings war sie nicht konstitutionell im Sinne Montesquieus, denn er erwähnte in seinem Werk zur Gewaltenteilung den Aspekt der Volkssouveränität mit keiner Silbe.[1095] Das musste er auch nicht, denn Gewaltenteilung ist auch ohne Volkssouveränität denkbar, nicht jedoch der Konstitutionalismus. Diese einzige wirklich konstitutionelle französische Verfassung von 1791 enthielt jedoch wiederum kein Vetorecht, denn der dortige „Consentement royal" war nichts weiter als das was *Roman Herzog* mit der Gesetzgebung *„zur gesamten Hand"* beschreibt, also ein Zustimmungserfordernis, das zwar gewaltenteilenden Charakter im Sinne Montesquieus hatte, jedoch kein Vetorecht darstellte.

9. Schon die „Charte constitutionelle" von 1814 war nicht mehr das, was ihr Name versprach, sondern lediglich ein blasser Abglanz, gegeben durch eine sich nunmehr selbst beschränkende absolute Monarchie. Das Prinzip der Volkssouveränität war in dieser Charte stillschweigend nicht mehr aufgenommen worden,

---

1095 Das der Gewaltenteilungssystematik Montesquieus zugrunde liegende Gedankenkonstrukt kalkulierte die Volksvertretung nicht als Ausdruck der Volkssouveränität ein. Dies wird deutlich, wenn Montesquieu im Geist der Gesetze (De l' Esprit des lois, Buch 11 Kap. 6 S. 166, zit. nach Classique Garnier Paris 1956) folgendes zur Ausgabe der Parlamente schreibt: *„…Comme, dans un Etat libre, tout homme qui est censé avoir une âme libre doit être gouverné par lui-même, il faudrait que le peuple en corps eût la puissance législative; comme cela est impossible dans les grands Etats … il faut que le peuple fasse, par ses représentants, tout ce qu'il ne peut faire par lui même…"*.
Montesquieu bringt mit dieser Formulierung zum Ausdruck, dass das Volk zwar an der Gesetzgebung zu beteiligen sei und diese originäre Staatsaufgabe nicht mehr allein bei der Krone anzusiedeln ist, dennoch benötige diese Volksvertretung wiederum eine Hemmung, welche durch eine gleichberechtigte Adelsvertretung hergestellt würde. Damit wird die Gewaltenteilung ganz bewusst nicht als Ausformung der Volkssouveränität ausgestaltet.

sondern der König wurde sogar zum alleinigen Träger der Staatsgewalt erklärt. Damit fehlte der zentrale Aspekt des Konstitutionalismus – die Volkssouveränität. Es nimmt daher nicht wunder, wenn alle deutschen Länderstaatsgrundgesetze, die sich konstitutionell schimpften und sich in der Tradition der französischen „Charte constitutionelle" wähnten, eigentlich nicht konstitutionell waren, sondern nur eine freischöpferische Selbstbeschränkung[1096] der unvermittelt weiter existierenden absoluten deutschen Monarchen. Eine solche quasi absolute Monarchie benötigte dann aber, wie schon anfänglich festgestellt, keine Vetorechte. Den Zustimmungserfordernissen des Monarchen kann zwar in Bezug auf die an der Gesetzgebung beteiligten Körperschaften eine die Gewalten teilende Tendenz bescheinigt werden. Darin jedoch keine Vetos zu sehen, ist in doppelter Hinsicht konsequent. Zum einen behielten die monarchischen Landesherren die Gesetzgebungsgewalt, ihr Zustimmungserfordernis war damit systemlogisch kein Veto. Zum anderen erweisen sich die selbst beschränkten deutschen Monarchien letztlich als pseudokonstitutionelle Systeme, die mangels Volkssouveränität nicht mehr waren, als Surrogate des Absolutismus mit Gewalten teilenden kosmetischen Übertünchungen.

Wenn *Roman Herzog*, wie viele andere mit ihm, in den Zustimmungserfordernissen Aspekte der Gewaltenteilung sieht, ist dies inhaltlich nicht vorwerfbar. Aber diese Zustimmungserfordernisse können dann nicht gleichsam auch noch als Vetorechte deklariert werden.[1097] Vetorechte könnten nur dann Ausdruck des Konstitutionalismus sein, wenn dieser konsequent die in ihm inkludierte Volkssouveränität als wesentliches Moment verwirklichen würde. Das war jedoch auf der Ebene der deutschen Fürstentümer nachweislich nicht der Fall. Der Konstitutionalismus deutscher Natur verschanzte sich lediglich hinter den vermeintlich gewaltenteilenden Aspekten der monarchischen Zustimmungsrechte, die an den „Royal Assent" und den „Consentement royal" angelehnt waren.[1098]

[1096] Auch *E.-W. Böckenförde* erachtet die konstitutionelle Monarchie der deutschen Fürstentümer nicht als das unausweichliche Produkt von demokratischer Revolution: *„…Die konstitutionelle Monarchie ist hervorgegangen nicht aus einer demokratischen Revolution, sondern aus einer monarchischem Reform. Sie steht in ihrer äußeren politischen Erscheinung in einer ungebrochenen geschichtlichen Kontinuität, der Kontinuität monarchischer Herrschaft. Die Monarchen, als Landesherren und Territorialfürsten, waren auf dem Boden des Heiligen Römischen Reiches die Träger und Kristallisationspunkte der Staatsentwicklung geworden, nicht ein ständisches Parlament oder eine demokratische Bewegung. Und es gehört zu den eigentümlichen Kennzeichen der deutschen Verfassungsentwicklung, daß – im ganzen gesehen – der monarchische Absolutismus, wo er sich ausgebildet hatte, die Kraft besaß, den Abbau seiner selbst und den Übergang in konstitutionelle Formen von sich aus ins Werk zu setzen. …"* – Vgl. E.-W. Böckenförde, Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: Conze, Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, S. 74.

[1097] Eine derartige Gleichsetzung von Veto und Zustimmungserfordernis findet jedoch bei R. Herzog in unkommentierter Form statt. – Vgl. R. Herzog, Allgemeine Staatslehre, S. 230, insb. S. 232; ders. Herzog, in: Maunz/Dürig Grundgesetz, Art. 20, Rn 39.

[1098] Diese Sichtweise wird bestätigt durch Anschütz, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band; S. 44, wenn dieser zum preußischen Konstitutionalismus und seinem Verhältnis zur Gewaltenteilung schreibt: *„…Die Beantwortung der Frage, wo in der inneren Geschichte der preußischen Monarchie die allerersten Spuren konstitutioneller Gedanken auftauchen, hängt von der Vorentscheidung ab, welches Prinzip man für das dem Konstitutionalismus wesentlichste Merkmal erachten will: die in irgendeiner Art bewirkte Gewaltenteilung oder die Beteiligung des Volkes bei der Bildung des Staatswillens. Wer diese Vorfrage im Sinne der ersten Alternative beantwortet, darf die Uranfänge konstitutioneller Entwicklung schon im friderizianischen Zeitalter suchen, denn unzweifelhaft war die Verselbständigung und*

Dieses Ergebnis verdeutlicht sich wortexegetisch von selbst, wenn man genauer betrachtet, was Montesquieu mit dem „Consentement royal" aus seinem Werk „De L'esprit des Loix"[1099] tatsächlich beschrieb. Mit jener Darstellung des monarchischen Rechts in der Gesetzgebung wurde er zum geistigen Vater der Gewaltenteilung, aber noch lange nicht zum Vater des Konstitutionalismus oder gar der Vetorechte. Es ist nämlich nicht nur so, dass sowohl die Gewaltenteilung als auch der Konstitutionalismus ohne einander existieren können, sondern auch der Konstitutionalismus und die Vetorechte können sich systemlogisch ausschließen. Gerade der deutsche Länderkonstitutionalismus bringt bei genauer staatsrechtlicher Obduktion zum Vorschein, dass es sich bei dem Zustimmungserfordernis der Fürsten zuvorderst nicht um Trennung der Gewalten, sondern um Machterhalt handelte. Da dieses Motiv letztlich auch den französischen Monarchisten innewohnte, sollte man davon Abstand nehmen, beim Genehmigungserfordernis des Monarchen im Rahmen der Gesetzgebung des konstitutionellen Staatsrechts von einem Veto zu sprechen. Was im englischen Parlamentarismus und seinem placebohaften königlichen Beteiligungsrecht bei der Gesetzgebung nicht stimmte, wird beim Fortdenken des Konzepts in Kontinentaleuropa in Form eines Sedativums für königlichen Machtverlust nicht richtiger.

Vetorechte entspringen einer anderen geistigen Schule, die viel eher im republikanischen Parlamentarismus demokratischer Prägung angesiedelt ist. Es ist deshalb im Rahmen deutschen Staatsrechts doppelt falsch, beim Zustimmungserfordernis des Landesfürsten von einem gewaltenteilungsdeterminierten Veto zu sprechen. Es ist falsch, weil zum einen verfassungsphilosophisch ungewollt. Die deutschen Zustimmungsvorbehalte der Ländermonarchen sind gerade nicht aus gewaltenteilender Motivationslage in die konstitutionellen Länderverfassungen des 18. Jahrhunderts geschrieben worden, sondern aus reinem Kalkül des Machterhalts von Landesmonarchen in der Angst vor der Guillotine. Diese monarchische Selbstbeschränkung beließ seit der „Charte constitutionelle" die Staatsgewalt präsumtiv bei der Krone. Und zum anderen ist die Vermengung von Veto und Gewaltenteilung auch deshalb falsch, weil es sich staatsorganisatorisch als systemfremd darstellt, wenn der Fürst als Inhaber der Gesetzgebungsgewalt seine eigenen Beschlüsse mit einem Veto belegen wollte.

Zur Untermauerung dieser Anklage gegenüber der Verquickung von Konstitutionalismus und gewaltenteilendem Vetorecht sei auf die Gedanken von *Anschütz* verwiesen, der die Deplatziertheit von Gleichsetzungen des Konstitutionalismus mit der Gewaltenteilung pointiert auf den Punkt bringt:

---

organische Differenzierung der richterlichen Gewalt, die Unabhängigkeit der Justiz, mithin insoweit die Teilung der Gewalten, Zweck und Ziel der Justizreform des Königs. Wer aber, richtiger, das wesentliche Moment des konstitutionellen Systems in der Beteiligung des Volkes bei der Bildung des Staatswillens erblickt, der muß die Vorgeschichte des preußischen Konstitutionalismus später beginnen lassen. …"

1099 Montesquieu, De L' esprit des Loix, 11. Buch S. 125: „…faculté d'empêcher: le droit de rendre nulle une résolution prise par quelquún autre... Quoique celui-ci qui a la faculté d'empêcher puisse aussi avoir le droit d'approuver, pour lors cette approbation n'est autre chose qu'une déclaration qu'il ne fait point d'usage de sa faculté d'empêcher. ...".

„…Die Abhängigkeit, aber auch die Abweichung des durch die Charte und die deutschen Verfassungen repräsentierten Verfassungstypus von den Gedankengängen Montesquieus ist deutlich. Dieser Typus gibt den einen Leitsatz Montesquieus, die Lehre von der gemischten Staatsform, auf: er baut den konstitutionellen Staat auf, nicht als halbe Demokratie, sondern als ganze Monarchie. Das andere Gedankenelement der konstitutionellen Theorie dagegen, die Teilung der Gewalten, ist nicht verworfen, vielmehr adoptiert worden, nur freilich nicht derart, daß die gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt als drei Staaten im Staate, sondern so, daß sie als drei organisatorisch getrennte Grundfunktionen einer und derselben Gewalt, der Staatsgewalt erscheinen, welche theoretisch, dem ‚Rechte und der Innehabung nach' wie zu Zeiten des Absolutismus in der Hand des Monarchen vereinigt ist und bleibt. …“[1100]

Wenn demnach aber alles im konstitutionellen Staatsrecht lediglich auf organisatorische Trennung hinausläuft, so ist ein vetogleiches Interzedieren in dieser Dimension der Gewaltenteilung nicht angelegt.

Dies macht allerdings den Grundansatz nicht zunichte, dass das Zustimmungserfordernis als solches ein Aspekt der Gewaltenteilung sein kann. Das montesquieusche Prinzip der Gewaltenbalance kann dahingehend interpretiert werden, dass an die Stelle gegenseitiger Unabhängigkeit ein System von Abhängigkeiten gesetzt wird. Die einzelnen Gewalten wirken aufeinander ein, müssen zusammenwirken und sich dadurch ausgleichen. Daraus kann auch der Gedanke entwickelt werden, dass es möglich ist, die Exekutive mittels Zustimmungsvorbehalt in das Gesetzgebungsverfahren eingreifen zu lassen. Falsch wird es aber ab der Stelle, wo man dieses monarchische Zustimmungserfordernis als Veto bezeichnet[1101] und dann auch noch meint, dass Montesquieu den englischen „Royal Assents“ als Vetovorbild verstanden wissen wollte. Es werden ab diesem Punkt nämlich genau jene gedanklichen Oberflächlichkeiten fortgesetzt, die dem sprichwörtlichen Vermischen von Äpfeln und Birnen entsprechen.

Es ist nicht die hier gestellte Aufgabe zu entscheiden, ob es tatsächlich systemimmanente Brüche im Gewaltenteilungssystem als Modell oder in der Umsetzungsform des Grundgesetzes geben kann oder darf. Fakt ist jedoch, dass *Roman Herzog* zur Begründung dieser These auf monarchische Vetorechte verweist, wie sie Montesquieu selbst in sein Gewaltenteilungskonzept einkalkuliert haben soll. Die Quintessenz Herzogscher Systembruchtheorie könnte daher sein: Dadurch, dass Montesquieu die monarchische Gesetzgebungsbeteiligung in sein Modell implizierte, öffnete er die ‚Büchse der Pandora' mittels derer noch heute der Systembruch gegenüber der formal autarken Gesetzgebung der Volksvertretung als

1100 Anschütz, in: Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung IV. Band, S. 42.

1101 Leider ist diese sprachliche Bezeichnung der monarchischen Partizipationsansprüche an der Gesetzgebung des konstitutionellen Staates als Vetorechte, nicht nur zu finden bei *R. Herzog*, sondern auch im weiteren Schrifttum durchaus üblich. So schreibt *E.-W. Böckenförde*: *„…Der König war nicht nur Inhaber der vollziehenden Gewalt, er war zugleich auch voller Teilhaber der gesetzgebenden Gewalt; er hatte nicht nur ein suspensives, sondern ein absolutes Veto. …“*. – Vgl. E.-W. Böckenförde, Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, in: Conze, Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, S. 77.

gewaltenteilungskonform gerechtfertigt werden könne. Aus diesem Blickwinkel erscheint es wirklich so, als ob die Vetorechte tatsächlich strukturimmanente Anomalien darstellten. Eine solche Argumentation vermag jedoch nur zu überzeugen, wenn man das Vetophänomen allein vom Herzogschen Ergebnis eine checks and balance her denkt. Denn dasjenige, was *R. Herzog* als vermeintliches Wesensmerkmal des Systembruchs anführt, sind eben gerade keine Vetos, sondern lediglich monarchische Zustimmungsrechte. Vetorechte stellen mithin keine systemimmanenten Sollbruchstellen des grundgesetzlichen Gewaltenteilungskonzepts dar.

Als fraglich erscheint daher, wie R*oman Herzog* zu einer solchen historisch nicht tragfähigen Analyse kommen kann. Untersucht man die Herzogschen Darstellungen, wird deutlich, warum dieser einer solchen nicht haltbaren Gleichsetzung von Zustimmung und Vetorecht anhängt. Im Wesentlichen fußt diese auf der hier als unrichtig dargestellten Verquickung von Veto und Sanktionsrecht. So werden die der Herzogschen Ansicht zugrunde liegenden Analysen insbesondere durch die folgende Aussage deutlich:

„…*Während nämlich nach dem Verfassungsrecht der konstitutionellen Monarchie ein Gesetz auch bei übereinstimmenden Beschlüssen beider Kammern erst dann zustande kam, wenn ihm der Monarch die* Sanktion *erteilte, und während deren Erteilung grundsätzlich im freien politischen Ermessen des Monarchen stand, so daß diesem also ein* echtes Vetorecht *zukam* …“[1102]

Im Ergebnis kann also festgestellt werden, dass die größte Problematik für die verfassungsrechtliche und verfassungsphilosophische Einordnung der Vetos nicht in einer Systemdiskrepanz liegt, sondern in einer Kultur der Verquickung von monarchischer Zustimmung sowie Sanktion mit den exekutiven Vetorechten.

[1102] R. Herzog, Entscheidung und Gegenzeichnung, in: FS Gebhard Müller, S. 123.

3. Lösungsansätze

Der Umstand, dass Vetorechte keine systemimmanenten Sollbruchstellen des grundgesetzlichen Gewaltenteilungskonzepts darstellen, muss jedoch nicht zwangsläufig zu der Hypothese einer fehlenden Einpassung exekutiver Einspruchsrechte in das Grundgesetz führen. Lediglich der Annahme, dass schon Montesquieu Vetos, wie wir sie heute im Grundgesetz und den Landesverfassungen vorfinden, als systemimmanenten Gewaltenteilungsbruch in sein Konzept inkludierte, ist entgegen zu treten. Es stellt sich daher die Frage, wenn die Vetorechte weder unter dem Aspekt der gesamthänderischen Staatsleitung noch mittels einer vermeintlichen systemimmanenten Systembruchthese Einpassung in die Zielvorgaben des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG finden, inwieweit dann ein anderer Weg aufzeigbar ist, der das schwerwiegende Urteil verhindern könnte, dass es sich bei den Vetorechten doch um ‚verfassungswidriges Verfassungsrecht' handelt. Dieser Weg könnte mittels einer fundierten Qualitätsanalyse der Vetosystematik eruiert werden.

Die meisten Betrachtungen wählen bewusst oder unbewusst den Ansatz, dass sich aus den Vetorechten kein Mehrwert zugunsten der Funktionsfähigkeit des Staatsganzen erkennen ließe. Diese Analyse macht grundsätzlich auch Sinn, denn Vetorechte sind ihrem primären Wesen nach destruktiver Natur. Jener Charakter macht den Wesensgehalt der Vetos geradezu aus.

Fraglich ist jedoch, ob den aus dem römischen Interzessionsrecht abgeleiteten Vetorechten nicht noch eine weitere bisher unterschätzte Komponente entnehmbar ist. Auf den ersten Blick wird nur erkennbar, dass das Ziel vetogleicher Einsprüche die reine Vernichtung der Entscheidung oder des Beschlusses einer anderen Instanz ist. Allerdings wird seit den römischen Verfassungsvorbildern auch deutlich, dass die Motivation hinter der Vetoanwendung regelmäßig nicht nur in der Destruktion lag, sondern beginnend mit der ersten tribunizischen Interzession stetig auch die potentiell bessere Idee bzw. die vermeintlich bessere Lösung mittels der Vetos eingebracht wurde. Schon der römische Tribun Gracchus rief sein Veto nicht deshalb lauthals gegen das ‚Ackergesetz' in die versammelte Menge der Plebs, weil er die Arbeit des Senats und der Magistrate um deren selbst willen unterminieren wollte. Sondern er tat dies aufgrund seiner Schutzfunktion für die römischen Bürger, die durch das ‚Ackergesetz' gegenüber den arrivierten Schichten benachteiligt worden wären. Es wird also erkennbar: Die Vetorechte haben zweifelsohne zwei ‚böse' Schwestern, die unter dem Namen Sabotage und Destruktion bekannt sind. Vergessen wird aber zumeist die Existenz des ‚guten' Stiefkinds, dessen Wesen die Hilfestellung, der Schutz und die bessere Einsicht sind.

Alle hier eruierten Anwendungsfälle von Vetorechten nach 1949 machten deutlich, dass der demokratische Gesetzesbeschluss nicht nur allein deshalb unterminiert wurde, um ihn zu vernichten, sondern wegen einer vermeintlichen fach-

lichen oder politischen Überlegenheit des Interzedenten. Sicherlich gab es zahlenmäßig nicht viele solcher Interzessionen. Allerdings muss auch zugrunde gelegt werden, dass die Einspruchsrechte dadurch eine starke Disziplinierung erfuhren, dass in der Konstellation einer Mehrheitsregierung Vetoeinsätze aufgrund zahlreicher anderweitiger informaler Einspruchsmöglichkeiten im Gesetzgebungsvorfeld regelmäßig überflüssig erscheinen. Gerade aber die Umstände, innerhalb derer trotz dieser oftmals kollusiven Gemengelage vom Vetorecht Gebrauch gemacht wurde, öffnen den Blick für die pragmatische Brauchbarkeit der Vetorechte und ihre nicht zu verachtende Funktion im gewaltenteilenden Staat.

In der Situation, in der eine exekutive Regierung gegenüber dem Parlament ihr Vetorecht gebraucht, da sie davon ausgeht, sie verfügt über Kenntnisse, welche die Legislative nicht hatte oder nicht entsprechend würdigte, in diesem Moment wird ein Motiv des Vetoeinsatzes deutlich, welches seine destruktive Folge in ein neues Licht rückt. Es ist der Kontrollaspekt. Teilweise wurden Vetorechte von den Verfassungsgebern sogar damit begründet, dass sie „Dummheitsbeschlüssen“[1103] vorbeugen sollten. Das Vetoeinsatzfeld des Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG beschränkt sich sogar auf die Verhinderung verfassungsrechtlicher Fehler, ähnliches wird bei Art. 67 LV NRW deutlich. Die Zustimmungsverweigerungsmöglichkeiten aus Art. 113 GG sollen das haushaltspolitische Gleichgewicht schützen, welches dem Parlament vermeintlich aus dem Blickfeld geraten ist. Hinter allen Vetos steckt also eine Kontrollkomponente. Dies gilt selbst dann noch, wenn allein politische Erwägungen den Einsatz motivieren. Auch im Falle einer solchen Motivation wird der parlamentarische Beschluss einer Kontrolle unterzogen, auch wenn es sich dann um eine politische handelt.

Gerade dadurch, dass das Parlament stetig Gefahr läuft bei rechtlichen oder politischen Zweifeln mit einem Veto konfrontiert zu werden, wird es entweder besonders sorgsam arbeiten oder im Beschlussvorfeld den politischen Entscheidungsrahmen auf die Exekutive erweitern.[1104] Dies jedoch ist genau die Konstella-

---

[1103] Der Aspekt sog. „Dummheitsbeschlüssen“ des Parlaments mittels exekutivem Vetorecht vorbeugen zu können, erfährt über den an sich schon bornierten Ansatz hinaus, eine Desavouierung durch die in den letzten Jahren offenkundig gewordene fehlende Eigenkompetenz der Regierung und ihrer Ministerialbürokratie. Es scheint so, dass es tendenziell Regierungspraxis geworden ist, dass noch nicht einmal mehr nur exekutiver Sachverstand in den Ministerien den Abgeordneten das Gesetz ‚souffliert‘, sondern externe Berater aus der Wirtschaft und Kanzleien an den Gesetzen ‚mitschneidern‘ dürfen, welche die Exekutive dann als ihre Tätigkeit propagiert und ins Parlament einbringt. – Dazu Hefty, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung-NET, v. 12. August 2009: *„…Wird es aber zur Gewohnheit, dass nicht einmal mehr die Exekutive nach eigenen besten Wissen und Gewissen (ihrer Mitarbeiter) die Gesetzentwürfe ausarbeitet, die den Abgeordneten zur Zustimmung (nicht Abstimmung) vorgelegt werden, sondern dass die Regierung die ‚Entwürfe‘ von Außenstehenden schreiben lässt, dann ist man in der Staatsauffassung schon ziemlich weit geschlittert. Die Gefahr lauert. Es geht nicht um Gesetzesvorschläge, die von außen an die Politik herangetragen werden. Es geht um Regelungen, die die Ministerien nach außen vergeben, weil vermeintlich ihr Sachverstand und ihre Arbeitskraft nicht ausreichen, um sie selbst abzufassen. Sind sie dann aber in der Lage, das Gelieferte zu durchschauen und zu verbessern? Wenn schon die beamteten Fachleute es nicht können, um wie viel weniger können es dann die auf Spezialgebieten laienhaften Abgeordneten? Parlamentarisch-demokratisch wäre es besser, ein unzulängliches und somit durch Erfahrungswerte zu korrigierendes Gesetz zu beschließen als ein in seinen Wirkungen undurchschaubares, das unbekannte Mächte für perfekt erklärt haben. …“*.

[1104] Die Tendenz zum verstärkten Meinungs- und Informationsaustausch im Entscheidungsvorfeld stellte sich beispielsweise unmittelbar nach der für die CDU verlorenen Landtagswahl in Hessen im Frühjahr 2008 ein. Nachdem klar wurde, dass es zu einer neuen Mehrheit für die CDU auch mit der Landes-FDP nicht reichen

tion, welche im Fall einer Minderheitsregierung normalerweise regelmäßig ausfällt. Die fehlenden Abhängigkeiten und Kollusionen verhindern, anders als in der Mehrheitskonstellation, die stabilen Interaktionen zwischen Exekutive und Parlamentsmehrheit. Unter Gesichtspunkten moderner Gewaltenteilung im Sinne des Grundgesetzes wird gerade in der engen Verflechtung von Parlamentsmehrheit und Regierung unter den institutionellen Gegebenheiten des parlamentarischen Systems ein gesteigerter Aspekt von Gewaltenteilung gesehen. An die Stelle von Legislative und Exekutive, wie sie sich im konstitutionellen Staat gegenüberstanden[1105], sind unter dem Regime des parlamentarischen Systems die Regierung und Opposition getreten. Regierung und parlamentarische Mehrheit bilden eine weitgehende Handlungseinheit. Die Spannungen finden daher nunmehr zwischen den Regierungsfraktionen inkl. der von ihr gewählten Exekutive einerseits und der parlamentarischen Opposition andererseits statt. Dieses Wechselspiel von Mehrheit und Minderheit ist die moderne Form funktionaler Gewaltenteilung.[1106] Gerade dadurch, dass die parlamentarische Opposition ständig versuchen wird den politischen Wechsel zu initiieren, wird originäre und effektive politische Gewaltenteilung im Geiste der klassischen Gewaltenteilungslehre Montesquieus erzeugt.[1107] Zentraler Dreh- und Angelpunkt der auf der parlamentarischen Opposition fußenden Gewaltenteilung sind deren Kontrollmöglichkeiten gegenüber der Mehrheitsseite und vor allem der von dieser getragenen Exekutive. Allerdings findet auch im Parlamentarischen Regierungssystem die funktionale Gewaltenteilung nicht ihr Bewenden bei der stupiden oppositionellen Kontrolle eines quasi

---

würde, stellte die hessische Staatskanzlei ihr Kommunikationskonzept gegenüber dem Landtag um und ging wesentlich interessierter und ‚zutraulicher' mit den Abgeordneten, insbesondere auch der bisherigen Opposition, um. Der Chef der hessischen Staatskanzlei sah die vormalige Regierungszentrale nunmehr als ‚Partner des Parlaments'. – Vgl. „Landespolitik vor dem freien Spiel der Kräfte“, in: FAZ NET, v. 20. März 2008.
Dieser neue parlamentarische Trend setzte sich mit der konstituierenden Sitzung des hessischen Landtags fort, in welcher es mangels Mehrheiten zur Wahl eines neuen Ministerpräsidenten zu einem eher milden und verbindlichen Werben um die Abgeordneten kam: Vgl. „Koch verspricht ‚offene Türen“, in: sueddeutsche.de, v. 05. April 2008 *„…Der amtierende Ministerpräsident sagte, Parlament und Regierung müssten künftig konstruktiv zusammenwirken. Seine Regierung wolle Partner des Parlaments sein. Sie werde Vorschläge unterbreiten, Sachverstand anbieten und Alternativen aufzeigen. Koch versprach vor wichtigen Gesetzesprojekten oder bundespolitischen Entscheidungen, die Vorsitzenden der im Landtag vertretenen Fraktionen mit Ausnahme der Linkspartei zu konsultieren und mit ihnen mehrheitsfähige Lösungen zu erarbeiten. Um die Mehrheitsfindung zu erleichtern, wolle die Regierung unabhängige Experten aus Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft einbeziehen, die als Moderatoren auftreten könnten. …“*; ebenso: Süddeutsche Zeitung, v. 05./06. April 2008, S. 6, „Neue Sanftheit in Wiesbaden“. Überdies: „Koch tritt zurück – und bleibt im Amt“, in: FAZ NET, v. 05. April 2008: *„…Koch appellierte an die ‚besondere gemeinsame Verantwortung' aller Abgeordneten. Das Land Hessen könne sich keinen Stillstand leisten, sagte er. Seine Regierung sei ‚uneingeschränkt handlungsfähig'. Er kündigte einen Regierungsstil ‚der offenen Türen' an. Die geschäftsführende Regierung sehe sich als Partner des Parlaments, sagte Koch. Auch die Streitkultur im Landtag müsse überprüft werden. Koch sagte, er wolle alle Fraktionen künftig gleichermaßen und fortlaufend über die Arbeit der Regierung unterrichten. ‚Die Trennlinien werden von diesem Tag an anders verlaufen'. …“.*

1105 Im konstitutionellen Staat waren Parlament und Regierung die Repräsentanten der unterschiedlichen sozialen Machtgruppen Bürgertum und Adel. Mit dem Untergang des Ständestaates löste sich diese Frontlinie auf.

1106 Vgl. N. Gehrig, Gewaltenteilung zwischen Regierung und Opposition, in: DVBl. 1971, 633 ff; ebenso mit weiteren systemtheoretischen Differenzierungen: H.-P. Schneider, Das parlamentarische System (§13), in: Handbuch des Verfassungsrechts, Rn 17.

1107 H.-P. Schneider, Gewaltenverschränkung zwischen Parlament und Regierung, in: Gewaltentrennung im Rechtsstaat, S. 89.

homogenen Machtblocks. Gewaltenteilung geht auch in dieser Konstellation weit über die faktischen Folgen der Gewaltenverschränkung hinaus. Dem Parlamentarischen Regierungssystem liegt zwar eine grundsolide Loyalität und Solidarität innerhalb der Regierungsseite und tendenziell auch zwischen den Oppositionsfraktionen zugrunde ohne die das gesamte Konstrukt nicht funktionieren würde[1108], dennoch geht dieser Trend nicht bis zur Selbstaufgabe. Auch im Rahmen einer Mehrheitsregierung unterliegt diese, über deren Vertrauensabhängigkeit vom Parlament hinaus, einer ständigen parlamentarischen Obacht. Diese geht allerdings nicht soweit, dass die Regierung zum ‚Ausschuss der Parlamentsmehrheit' degeneriert und sich dem ‚Supremat des Parlaments' zu beugen hätte, vielmehr wird die parlamentarische Macht wiederum ausgebremst und kompensiert durch dessen politische Abhängigkeit vom Regierungsapparat, der sich aus dem Informationsvorsprung und dem spezialisierten Sachverstand der Ministerialbürokratie ergibt.[1109]

Diese Grundregeln des auf Mehrheitskonstellationen ausgerichteten Parlamentarischen Regierungssystems werden außer Kraft gesetzt, wenn es nicht gelingt eine Exekutive mit institutioneller Abhängigkeit vom Parlament zu erzeugen, sondern einem politischen Block nur die Wahl eines Minderheitenregierungschefs gelingt. Befindet sich in der Folge eine Minderheitsregierung einmal im Amt und scheitert das Parlament regelmäßig daran, eine andere Regierung zu bestellen, kann es dazu kommen, dass die Exekutive keinen kontrollierenden Einfluss mehr auf das Legislativgebaren ausüben kann und die Legislative wiederum von den administrativen Kompetenz- und Informationsvorsprüngen abgeschnitten wird. Unter Vetogesichtspunkten bedeutet dies: Je weiter sich Parlament und Regierung politisch voneinander entfernen und die informalen Kontrollmöglichkeiten abnehmen, desto mehr Kontrolldruck könnte mittels der Vetorechte ausgeübt werden. Vetorechte können somit die Folgen fehlender institutioneller Abhängigkeit kompensieren. Obwohl die Vetorechte vorderhand in fundamentaler Art und Weise in das Legislativrecht des Parlaments eingreifen, erfüllen sie anderseits eine Ausgleichsfunktion, die den Überhang kompensiert, den die Legislative über den Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes erfährt. Die Vetorechte füllen damit einen Aspekt aus, der bei andersartigen Instanzenüberschneidungen grundgesetzlicher Organaufgaben als Machthemmung und Machtkontrolle bezeichnet wird. Sie sind damit Ausformungen des Prinzips von ‚checks and balance', dessen das Grundgesetz gemeinhin gerühmt wird.

Mutatis mutandis kann also argumentiert werden: Im staatsorganisatorischen Bereich sind die Gewalten nicht streng nach dem klassischen Schema geteilt. Was unter der Gewaltenteilung des Grundgesetzes zu verstehen ist, kann in erster Linie den vom Grundgesetz selbst vorgenommen Kompetenzzuweisungen entnommen

1108 Die Stabilisierungskräfte innerhalb der Parlamentsfraktionen, welche die Regierung tragen werden ausführlich beschrieben bei: Domes, Mehrheitsfraktion und Bundesregierung.

1109 H.-P. Schneider, Gewaltenverschränkung zwischen Parlament und Regierung, in: Gewaltentrennung im Rechtsstaat, S. 86.

werden. Gewaltenteilung unter dem Regime des Grundgesetzes wird daher als organisatorisches Grundprinzip der Verfassung wahrgenommen, welches auf Konstituierung, Rationalisierung, Stabilisierung und Begrenzung staatlicher Gewalt fußt.[1110] Nicht alle diese Funktionen müssen jeweils kumulativ in einer dieser Kompetenzregeln volle Ausformung finden. Für die Vetorechte kann man jedenfalls feststellen, dass sie der Aufgabenstellung von Stabilisierung und Begrenzung gerecht werden und somit in den Verfassungen, in welchen sie niedergelegt sind, ihren Anteil an der „stabilisierenden Wirkung"[1111] des Gewaltenteilungsprinzips als „tragendem Organisationsprinzip"[1112] unserer Verfassung beisteuern. Auf das Staatsganze betrachtet, können die Vetorechte daher als strukturimmanentes Wesenselement der grundgesetzlichen Gewaltenteilung bewerten werden. Ein Versteigen in systematisch falsche Verquickungsargumentationen rund um systemimmanente Brüche im Gewaltenteilungssystem ist schlechterdings nicht erforderlich.

Vetorechte verletzen den Gewaltenteilungsgrundsatz der Verfassung schon deshalb nicht, da auch bei ihrem Einsatz die Gewichte zwischen den Gewalten aufrecht erhalten bleiben. Im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[1113] erhält durch sie keine Gewalt ein von der Verfassung nicht vorgesehenes Übergewicht über eine andere Gewalt und keine Gewalt wird der Zuständigkeiten beraubt, deren sie zur Erfüllung ihrer typischen Aufgaben bedarf. Die grundsätzlichen Zuständigkeitszuweisungen des Grundgesetzes bleiben auch im Falle des Vetoeinsatzes gewahrt, da insbesondere die in Frage stehende Organunabhängigkeit des Parlaments nicht angetastet wird. Vetorechte führen lediglich dazu, dass die Regierung als Organ der Exekutive das parlamentarische Organ ein Stück weit mehr kontrollieren kann. Jene Kontrolle der legislativen Staatsgewalt lässt sich problemlos unter die Zielvorgabe der Missbrauchsverhinderung staatlicher Macht als einen der Hauptaspekte moderner Gewaltenteilung subsumieren. Diese Mechanismen der Verhinderung von Machtmissbrauch waren nachweislich Zielvorgaben des Parlamentarischen Rates bei der Entstehung des Grundgesetzes. Vetorechte unterminieren dieses Ziel nicht, sondern tragen ihren Anteil dazu bei, dass jenes Ansinnen Realisierung finden kann.

Wenn aufgrund der Einflüsse des Parlamentarischen Regierungssystems im kollusiven Zusammenwirken zwischen Exekutive und Parlamentsmehrheit oder in der vertikalen föderalen Teilnahme der Länderexekutive an der Bundesgesetzgebung kein Bruch des Gewaltenteilungssystems erkennbar ist, sondern als funktionale Gewaltenteilung anerkannt ist, dann kann den gesteigerten Kontrollmöglichkeiten, welche die Vetorechte gerade im Falle fehlender institutioneller Abhängigkeit bieten, dieser Bruch erst recht nicht unterstellt werden. Unter dem Aspekt

1110 Vgl. Hesse, Verfassungsrecht, S. 215.
1111 Hesse, Verfassungsrecht, S. 215.
1112 BVerfGE 3, 225 (247).
1113 BVerfGE 9, 279 ff; 34, 59 ff.

rationalisierender Kontrolle, die dem Gewaltenteilungsprinzip genauso wie die Zuständigkeitsverteilung zugrunde liegt, ist den exekutiven Vetorechten durchaus eine Einpassung in das Gewaltenteilungskonzept des Grundgesetzes zu bescheinigen. Von dieser Erkenntnis ist auch nichts zurückzunehmen, wenn man einkalkuliert, dass die Vetorechte letztlich nur Verfassungsrelikte einer untergegangen Verfassungskultur darstellen.

Dieser hier gewählte Ansatz, Vetorechte als ein regulierendes Moment im Sinne kontrollierender Gewaltenteilung wahrzunehmen, wird bestätigt durch die fundierte Montesquieu-Exegese, welche im Rahmen der US-amerikanischen Verfassunggebung im 18. Jahrhundert stattfand. Wie am Anfang dieses Beitrags geschildert, weist die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika ein Vetorecht des US-Präsidenten gegen Gesetzesbeschlüsse des Kongresses auf. Dennoch rühmt sich die Konstitution der Vereinigten Staaten des determinierenden Einflusses der Theorie von Charles des Montesquieu:[1114]

„…Montesquieus Theorie war also zum vollständigen Siege gelangt, und die Debatten in dem nationalen Konvent und bei der Ratifikation in den einzelstaatlichen verstärkten den Eindruck von der Größe seines Einflusses und erklären ihn. Man wird aus dem Munde der Staatsmänner selbst hören, daß sie ihr Verfassungsprinzip auf Montesquieu zurückführen. […] Montesquieu hatte ein regulatives System gegenseitiger Kontrolle der Regierungsorgane empfohlen und es ausdrücklich als Vorbedingung der Freiheit bezeichnet. Freiheit durch Gewaltenteilung war sein Losungswort. […]

Man hütet sich vor dem Fehler starrer Theoretiker, den Trennungsbegriff zu überspannen, wodurch man sich nur um die Früchte der neu gewonnenen Wahrheit gebracht hätte. Deshalb wird absolute Trennung der Gewalten als unmöglich und im Widerspruch mit Montesquieus wahrer Meinung hingestellt (‚that the powers of the several parts of this government are not kept as distinct and independent as they ought to be' [...] ‚the idea misconceived or mispresented to absolute and complete seperation is not meant by them') [...]

Die innere Struktur der Verfassung muß das Gleichgewicht der drei Gewalten sichern. […] Morris vergleicht die drei Gewalten mit drei Nachbarn, von denen jeder seine Farm gegen den anderen zu verteidigen hat; niemand würde darin ernstlich eine Gefahr der Vermischung erblicken und behaupten, ‚that a right in each to defend his farm against his neighbours, tended to blend the farms together'. Ebensowenig kann die Selbstbehauptung der drei Gewalten, auch nicht durch das Veto*, zur Vermischung führen. […] Die Gewaltenteilung gilt also allen politisch interessierten Kreisen als ein staatsrechtliches Axiom, um dessen rechte Anwendung man sich sorgfältig bemüht mit vollem Verständnis für die ursprüngliche Auffassung Montesquieus. […]*

Jeder Hinweis auf die drei Gewalten und ihre Selbständigkeit kann als eine indirekte Erwähnung Montesquieus betrachtet werden. Ein Zweifel, daß sie ihm die vielgerühmte Theorie verdankten, bestand für die Amerikaner nicht… Jedenfalls kennen sie keine andere Quelle für ihr Verfassungsprinzip als den ‚Geist der Gesetze'. […]

[1114] Vgl. Knust, Montesquieu und die Verfassungen der Vereinigten Staaten von Amerika, S. 90 ff.

…Die Trennung von Legislative und Exekutive ist damit radikal verwirklicht. Wie man auch an sich über die Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit der annähernd völligen Selbständigkeit des Präsidenten gegenüber der Legislative denken mag, sie allein bewahrt ihn vor der drohenden Abhängigkeit vom Parlament und erweist sich dadurch als die wirksamste Garantie der von Montesquieu geforderten Gewaltenteilung. Deshalb kann von einer Anteilnahme des Präsidenten an den Gesetzesberatungen keine Rede sein; … Dagegen besitzt er das qualitative Veto… *[…]*
Das Veto *war aber eine notwendige Folgerung aus dem Konstitutionsprinzip, und die Amerikaner zogen diese Konsequenz, ein erneuter Beweis dafür, wie weit sie sich innerlich die Montesquieusche Theorie angeeignet hatten. […]*
Thomas Jefferson 1791 (Debattes IV, 611): ‚the negative of the President ist the shield provided by the Constitution to protect against the invasion of the legislative...' ...“

Wenn also diejenige Verfassung, welche am wohl zielstrebigsten versuchte montesquieusche Gedanken zum Schutze individueller Freiheit umzusetzen, die dabei gleichsam auch auf keine monarchischen Strukturen Rücksicht zu nehmen brauchte, es sich leisten konnte, Vetorechte der Exekutive zu implementieren, um dem System von ‚checks and balance' gerecht zu werden, dann kann man deutschen Vetorechten unter dem Regime des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG diesen gewaltenteilenden Charakter nicht absprechen.

Es mag sein, dass für Montesquieu die heutige Sichtweise eines Prinzips der Gewaltenverschränkung nicht präsent war, als er von einem Vetorecht des Monarchen schrieb und dies mit dem englischen Verfassungssystem begründete. Für ihn als in den arrivierten absolutistischen Kreisen Frankreichs beheimateten Adligen musste das Parlamentarische Regierungssystem Englands äußerst befremdlich und undurchschaubar erscheinen. Es ist jedoch gerade dieses Parlamentarische Regierungssystem, welches die Gewaltenverschränkung im Sinne von wechselseitiger Machtbalance erst ermöglichte. Historisch gesehen wurden die Vetorechte durch Montesquieu zwar vollkommen anders verstanden. Dennoch reihen sie sich heute außerhalb jeglicher konstitutioneller Staatsprinzipien nahtlos in das Gedankenkonstrukt des ‚checks and balance' ein. Eine solche Erkenntnis muss nicht erstaunen, denn der Motivationskompass des Gewaltenteilungssystems ist gerade nicht auf schematisches und stupides Festhalten an vermeintlichen historischen Vorbildern ausgerichtet, sondern seine Einnordnung verfolgt das Ziel, Machtmissbrauch zu verhindern, garantiert durch wechselseitige Machtbalance, Machthemmung und Machtkontrolle.

Nur weil Montesquieu die Vetorechte anders verstand und im politischen System anderweitig verortete, sind diese für jene Zwecke nicht zwingend disqualifiziert. Es ist m.E. im Sinne Montesquieus, alle staatstheoretischen Gedanken, welche in der Lage sind, Machtmissbrauch zu verhindern und die individuelle Freiheit zu garantieren, als Aspekte des Gewaltenteilungssystems wertzuschätzen. Der diesbezüglichen Qualität der Vetorechte tut eine anderweitige montesquieusche Verortung jedenfalls keinen Abbruch. Die Fehlverwendung seitens Montesquieus

basiert auf seiner Missdeutung des Parlamentarischen Regierungssystems. Dessen Qualität als Grundpfeiler heutiger moderner funktionaler Gewaltenteilung, war in der Gedankenwelt des Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu, nicht antizipierbar. Deshalb sind seine Vetorechte auch nicht solche wie wir sie heute im Grundgesetz und in den Landesverfassungen finden. Dennoch erfüllen diese modernen Vetoderivate voll und ganz den Sinn und Zweck des Gewaltenteilungskonzeptes, wie es Montesquieu kreierte.

II. Das Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip und Parlamentarischen Regierungssystem

Vetorechte verstoßen also nicht gegen das Prinzip der Gewaltenteilung. So wichtig diese Erkenntnis ist, so unüberdeckbar ist gleichsam der ‚Beigeschmack', der den Vetos dennoch anhaftet. Es bleibt trotz rechtstaatlicher Vereinbarkeit das diffuse ‚Gefühl', mit Befugnissen, welche den Beschluss des parlamentarischen Gesetzgebers sabotieren können, ‚kann etwas nicht stimmen'. Immerhin setzt die vetoerhebende Exekutive die eigene Erkenntnis an die Stelle parlamentarischen Gesetzesbeschlusses. Dies gilt für die Ausfertigungsverweigerungen des Bundespräsidenten aufgrund verfassungsrechtlicher Mängel ebenso, wie für die fehlende Zustimmung der Bundesregierung für finanzwirksame Gesetze oder die Vetos der Landesregierungen gegen Landesgesetze aus politischen oder verfassungsrechtlichen Motiven heraus.

Ein Indiz dafür, dass dieser Problemansatz nicht ohne weiteres vom Tisch gewischt werden kann, ist sicherlich auch in dem Umstand zu suchen, dass die Mehrzahl der deutschen Landesverfassungen auf die Inkorporation von Vetorechten, wie sie in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen zu finden sind, gänzlich verzichten und auch das Grundgesetz einen nur sparsamen Umgang mit dieser Exekutivbefugnis pflegt. Ein wirklicher Beweis für die Unvereinbarkeit mit geltendem Verfassungsrecht ist damit zwar nicht geführt, es wird aber zumindest in die Richtung des Problems gedeutet. Klar herausgearbeitet wird dieses in einem Beitrag des Rechtswissenschaftlers *Christoph Gusy* im Zusammenhang mit der Diskussion um die Änderung der nordrhein-westfälischen Verfassung. In seinem kurzen Statement bringt er das gesamte Dilemma der Vetorechte auf den Punkt:

„…Artikel 67 der Landesverfassung hat keinesfalls allein empfehlenden Charakter. Im Gegenteil gibt er der Regierung das Recht, gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz, innerhalb von zwei Wochen Bedenken zu erheben. Dies bedeutet eine Modifikation und Verlängerung des Gesetzgebungsverfahrens.

Mit dem Grundgedanken einer parlamentarischen Regierungsform ist diese Vorschrift in ihrer gegenwärtigen Form nicht vereinbar. Die Regierung hat nach diesem Grundgedanken nämlich nicht die Aufgabe einer politischen Kontrollinstanz über bereits beschlossene Landesgesetze. Vielmehr ist sie allenfalls berechtigt, im Verfahren der Gesetzgebung ihren Standpunkt einzubringen und ihn auch im Landtag zu vertreten. Mit dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens ist das Gesetz nach parlamentarischen Regeln allerdings verbindlich. Diese Verbindlichkeit und ihre Erklärung stehen ausschließlich dem Landtag zu.

Insoweit ist Artikel 67 der Landesverfassung Nordrhein-Westfalen in seiner gegenwärtigen Fassung Ausdruck eines vordemokratischen Verfassungsverständnisses und im Kontext sowohl des Grundgesetzes als auch auf der Landesebene systemwidrig. *Dass von ihm praktisch kein Gebrauch gemacht wird, unterstreicht diese Position. Die Praxis*

lässt erkennen, dass die Bestimmung des Artikel 67 der Landesverfassung obsolet ist und als solche aus der Verfassung entfernt werden sollte. …"[1115]

Nach dieser Auffassung erweisen sich die Vetos als undemokratische Rechte der Exekutive, die dem Gesamtkonzept des demokratisch und parlamentarisch ausgestalteten Grundgesetzes widersprechen.

Diese Sichtweise wird letztlich auch durch die Intention der den Antrag zur Verfassungsänderung stellenden FDP-Fraktion im nordrhein-westfälischen Landtag bestätigt. Auch deren Motivation basierte auf der Sorge um die demokratische Homogenität derartiger Bestimmungen, wie sie die Vetos darstellen: „*…Eine im System angelegte Störung des Machtverhältnisses zwischen den Staatsgewalten kann eine Demokratie auf Dauer nicht ertragen. …*"[1116]

Ganz offensichtlich werden die Vetorechte also als nicht vereinbar mit dem grundgesetzlichen Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 und 2 wahrgenommen. Inwieweit dieser Kritikansatz tatsächlich trägt und sich die Irritationen zu einer verfassungsrechtlichen Inhomogenität auswachsen, muss im Folgenden näher untersucht werden. Eine gewisse Brisanz erfährt eine mögliche Diskrepanz der Vetorechte zum Demokratieprinzip dadurch, dass es ebenso wie das Gewaltenteilungskonzept in seinem Kernbereich durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützt ist und sich bei einer möglichen Friktion die Frage des verfassungswidrigen Verfassungsrechts stellen würde.

1. Der demokratische Rahmen von Grundgesetz und Länderverfassungen

a. Grundaussagen von Art. 20 Abs. 1 und 2 GG

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer Bundesstaat. In schnörkelloser Weise wird in Art. 20 Abs. 1 GG somit klargestellt, dass es sich beim Grundgesetz um eine demokratische Verfassung handelt. So klar und deutlich diese Formulierung daher kommt, so umfassend ist das Modell, welches sich hinter dem Stichwort Demokratie verbirgt. Da die im Rahmen dieser Forschungsarbeit zu untersuchenden exekutiven Vetorechte diesen Themenbereich jedoch lediglich tangieren, sind weder die Demokratiemodelle bzw. ihre historischen Determinationen noch die Demokratiedimension des deutschen Grundgesetzes näher zu analysieren. Vielmehr genügt es die für die regierungsamtlichen Einsprüche

[1115] NW LT-Drs. 13/3687 Zuschrift v. 05.02.2004, S. 10/11.
[1116] LT-Drs. 13/2393 v. 19.03.2002 – Gesetzentwurf der FDP-Fraktion – „Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

relevanten Demokratieparameter herauszuarbeiten. Um anhand derer die vermeintliche Diskrepanz zwischen dem fundamentalen Staatsstrukturprinzip Demokratie und den latent auftretenden vetoartigen Organrechten im Grundgesetz und den Länderverfassungen zu analysieren.

Mit dem in Art. 20 Abs. 2 GG niedergelegten Kernsatz „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus" gibt das Grundgesetz die Richtung vor, in welcher sich die deutsche Demokratie[1117] zu bewegen hat. Die deutsche Staatsverfassung erkennt mit jener Formulierung das Prinzip der Volkssouveränität[1118] an. Mit der Grundentscheidung dafür, dass in unserer freiheitlichen Demokratie alle Staatsgewalt vom Volke ausgehen soll, wird gleichsam festgelegt, dass das Volk nicht nur herrscht, sondern überdies auch regiert. Die Demokratie als Staats- und Regierungsform ist somit maßgebliches deutsches Organisationsprinzip für die Innehabung und Ausübung der Staatsgewalt. Das Prinzip der Volkssouveränität besagt, dass die Errichtung und Organisation der politischen Herrschaftsgewalt auf das Volk selbst rückführbar sein muss. Positiv konstituierend legt das Grundgesetz mit Art. 20 Abs. 1 und 2 fest, dass Innehabung und Ausübung der Staatsgewalt sich konkret vom Volk herleiten lassen müssen.[1119]

Das Bundesverfassungsgericht hat, basierend auf diesem Ansatz der Volkssouveränität, als entscheidendes Wesensmerkmal der Demokratie herausgearbeitet, dass der Wille des Volkes über die Bildung und Lenkung des Staates entscheidet. Es entspricht dem demokratischen Prinzip, dass die Willensentscheidung des Volkes die Grundlage jeder Staatsbildung sein muss.[1120] Daher muss jede Ausübung von Staatsgewalt durch staatliche Organe und Amtswalter vom Volk abgleitet sein und wird von diesen nur treuhänderisch für das substanziell Träger der Staatsgewalt bleibende Volk wahrgenommen.[1121] Das Bundesverfassungsgericht hat frühzeitig festgestellt, dass es sich bei der freiheitlich demokratischen Ordnung des Grundgesetzes um ein „umfassendes Staatsprinzip"[1122] handelt.[1123] Aus die-

---

[1117] Zu den Entwicklungsstufen der Demokratie, wie sie als Staatslehre von Jean-Jacques Rousseau aus den antiken griechischen Vorbildern destilliert wurde, umfassend: Imboden, Roesseau und die Demokratie, in: Staat und Recht, S. 75 ff.

[1118] Zur historischen Entwicklung des Gedankens der Volkssouveränität: Czybulka, Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung, S. 51 ff.

[1119] Weitergehende Analysen zum Aspekt der Volkssouveränität als zentralem Aspekt des demokratischen Prinzips in Art. 20 Abs. 2 GG: E.-W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip (§22), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. I, Rn 1-8.

[1120] BVerfGE 1, 14 (41).

[1121] Vgl. Tettinger/Mann, in: Tettinger/Mann/Salzwedel, Wasserverbände und demokratische Legitimation, S. 6.

[1122] Vgl. BVerfGE 3, 58 (118).

[1123] In seinem wegweisenden Urteil vom 23. Oktober 1952 beschreibt das Bundesverfassungsgericht zudem die Parameter dieses essentiellen Staatsstrukturprinzips: Es heißt dort, dass die freiheitlich demokratische Grundordnung eine Ordnung ist, „*… die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrheitsprinzip und die Chancengleichheit der Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition. …*" (Vgl. BVerfGE 2, 1 (12 ff))

sem Staatsstrukturprinzip ergibt sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die Notwendigkeit, dass jede Tätigkeit der staatlichen Organe und Amtswalter auf den Willen des Staatsvolkes zurückführbar sein müsse[1124] und mithin ein Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft zu bestehen hat.[1125] Diese ununterbrochene demokratische Legitimationskette[1126] führt dazu, dass alles staatliche Handeln notwendiger Weise demokratisch legitimiert sein muss. Für die Beurteilung, ob mittels des Zurechnungszusammenhangs ein hinreichender Gehalt an demokratischer Legitimation erreicht wird, werden durch das Bundesverfassungsgericht, basierend auf dem Schrifttum, unterschiedliche Formen der Legitimation unterschieden.[1127] Das Bundesverfassungsgericht weist jedoch ausdrücklich darauf hin, dass aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht die Form der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns maßgeblich ist, sondern allein deren Effektivität über das Legitimationsniveau entscheidet.[1128]

Gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG sind die Grundentscheidungen des Art. 20 Abs. 2 GG für die Volkssouveränität und die daraus folgenden Grundsätze der demokratischen Organisation und Legitimation von Staatsgewalt nicht nur für die verfassungsmäßige Ordnung des Bundes maßgeblich, sondern sind gleichsam für diejenige der Länder verbindlich.[1129] Insbesondere für die Notwendigkeit ununterbrochener Legitimationsketten zwischen Volk und staatlichem Handeln bedeutet dies, dass sowohl auf der Ebene des Bundes als auch auf der Ebene der Länder alles staatliche Handeln legitimationsbedürftig ist. Dabei ist es jedoch unwesentlich, ob das jeweilige staatliche Handeln unmittelbar oder mittelbar vom Volk legitimiert wurde.[1130]

1124 So das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung – Vgl. BVerfGE 83, 60 (71 ff); 89, 155 (182); 93, 37 (66).

1125 BVerfGE 93, 37 (66).

1126 Vgl. BVerfGE 47, 253 (275).

Das maßgeblich auf dem Konstrukt der ununterbrochenen Legitimationskette fußende Demokratiemodell des Bundesverfassungsgerichts ist allerdings nicht unumstritten, sondern hat im Schrifttum teilweise recht massive und polemische Kritik erfahren. Hierauf weist St. Muckel, in NZS 2002, 118 (120 ff) (m.w.N.) hin: „*…Von ‚Volksdemokratie' ist die Rede, sogar von ‚völkischem Denken'. Mit seinen ‚einprägsamen Formeln weise das Modell des BVerfG ‚vordergründige Plausibilität' auf; es werde ‚gebetsmühlenartig beständig wiederholt' und auf diese Weise ein ‚suggestiver Effekt' erzeugt. In seiner Rezeption durch das BVerwG nehme das Demokratiekonzept des BVerfG gar ‚fundamentalistische Züge' an. Der vom BVerfG betriebene ‚Legitimationsfetischismus' bedeute eine Zementierung des im Absolutismus wurzelnden Hierarchieprinzips. Durch die ‚weltfremde' Anknüpfung an einen homogen-statischen Volksbegriff führe das Demokratiemodell des BVerfG letztlich zu einer ‚Einschränkung von Demokratie durch eine moderne Form des Klassenwahlrechts' […] das Denken in Legitimationsketten (ist) fragwürdig, zumal allzu lange Legitimationsketten auch die Gefahr einer ‚Legitimationsverflüchtigung' in sich bergen. Das Demokratiegebot wird überdehnt, wenn man aus immer spezielleren Vorgaben für jeden einzelnen Bereich der Staatstätigkeit herausdestilliert; andererseits wird der Gedanke der Demokratie reduziert auf ein formales Zurechnungsschema. …*“

1127 Zu den Ausformungen demokratischer Legitimation unter dem Regime des Grundgesetzes grundlegend: E.-W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip (§22), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. I, Rn 10 ff. Im Wesentlichen wird unterschieden in: ‚funktionell-institutionelle demokratische Legitimation', ‚organisatorisch-personelle demokratische Legitimation' und ‚sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation'.

1128 BVerfGE 93, 37 (67).

1129 Vgl. BVerfGE 9, 268 (281); 83, 60 (71).

1130 Vgl. E.-W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip (§22), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. I, Rn 16. Böckenförde weist jedoch gleichsam darauf hin, dass mit einer unmittelbaren Legitimation zumindest jedoch eine höhere demokratische Dignität einhergeht.

b. Ausgestaltung als parlamentarische Demokratie

Für das Staatssystem der Bundesrepublik Deutschland kommt eine weitere wesentliche Komponente hinzu. Wie schon bezüglich des Gewaltenteilungssystems aufgezeigt, hat sich der Verfassungsgeber in funktioneller und institutioneller Hinsicht dafür entschieden, die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt als je eigene Funktionen und Organe zu konzipieren, über welche das Volk seine Staatsgewalt ausüben soll. Die auf jener Basis agierenden Staatsorgane besitzen kraft der am Demokratieprinzip orientierten Verfassung die erforderliche demokratische Legitimation in originärer Weise.[1131] Insoweit ist es allgemein anerkannt, dass sowohl die Parlamente des Bundes und der Länder als auch die entsprechenden Regierungen als unzweifelhaft demokratisch legitimiert anzusehen sind.

An dieser Stelle gilt es nunmehr ein weiteres für die Demokratie des Grundgesetzes wesensbildendes Merkmal einzuführen. Die Demokratie, wie sie Art. 20 Abs. 1 und 2 GG konzipiert ist, funktioniert nicht ohne organisierte Staatsleitungssphäre. Jene Sphäre der funktionalen Staatsorganisation wird gebildet durch das Regierungssystem. Betrachtet man die Konzeption des Grundgesetzes und der Länderverfassungen, kann festgestellt werden, dass sich deren Mütter und Väter für ein parlamentarisches Regierungssystem entschieden. Obwohl weder das Grundgesetz noch die Landesverfassungen den Begriff des parlamentarischen Regierungssystems verwenden, sondern regelmäßig lediglich von parlamentarischer Kontrolle sprechen, enthält das Grundgesetz wesentliche Strukturmerkmale eines parlamentarischen Regierungssystems.[1132] Dies lässt sich vor allem an dem Umstand der Vertrauensabhängigkeit der Regierung vom Parlament ablesen, sowie daran, dass Letzteres über die Gesetzgebungsfunktion hinaus über essentielle Kontrollrechte gegenüber der Exekutive verfügt. Da das Parlament als Volksvertretung auf dem Prinzip der Volkssouveränität fußt, kann die deutsche Demokratie, wie sie in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG ausgestaltet ist, als parlamentarische Demokratie bezeichnet werden.[1133]

Das parlamentarische System, wie es durch das Grundgesetz ausgestaltet wurde, beruht auf Gedanken der Repräsentation, da die vom Volk ausgehende Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt wird. Die Parlamente, namentlich im Bund der Bundestag und die Landtage bzw. Bürgerschaften der Länder, stellen die vom Demokratieprinzip geforderten notwendigen Glieder in der demokratischen Legitimationskette zum Volk her. Das Handeln der Volksvertretungen erfolgt in unmittelbarer Vertretung und im Namen des Ge-

[1131] Maurer, Staatsrecht I §7, Rn 27.
[1132] Vgl. H.-P. Schneider, Das parlamentarische System (§13), in: Handbuch des Verfassungsrechts, Rn 36 ff.
[1133] v. Simson, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: VVDStRL Bd. 29 (1971), S. 3 ff; Kriele, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: VVDStRL Bd. 29 (1971), S. 46 ff.

samtvolkes bzw. des Länderstaatsvolkes. In der Folge werden alle Aktionen beginnend bei der Bestellung der Exekutivspitze bis zur regulären Gesetzgebung dem Volk zugerechnet. Dieser Legitimität erzeugende Zurechnungszusammenhang hat seine Grundlage in den Wahlen zu den jeweiligen Volksvertretungen.[1134] Über die Wahl der Regierungschefs vermitteln die Parlamente die vom Volk verliehene Legitimation in organisatorisch-personeller Hinsicht weiter auf die Exekutive. Das Handeln der Regierung erfährt daher also eine unmittelbare Anbindung an die Legitimationskette, welche durch die Wahlen beginnend beim Parlament angelegt wird.

Das Wechselspiel zwischen der Exekutive und der sie in einem parlamentarischen Regierungssystem wählenden, kontrollierenden und in der Regel tragenden Legislative, bzw. deren Parlamentsmehrheit lässt sich nach Auffassung von *Erst Friesenhahn* am besten als „arbeitsteilige Staatsleitung" beschreiben.[1135] Komplettiert wird dieses Modell der „Regierung zur gesamten Hand" durch die Idee der „kooperativen Staatsleitung"[1136], wie sie *Siegfried Magiera* in Anlehnung an die Idee Friesenhahns entwickelte.

Auf dieses Zusammenspiel von Parlament und Regierung, welches nur in der Mehrheitskonstellation ein wirkliches Miteinander und in der Minderheitensituation eher ein Gegeneinander darstellt, wirken die hier näher zu bewertenden Vetorechte ein. Neben der Wahl- und Kontrollfunktion, welche die Parlamente bezüglich der Regierung haben, verfügen sie gegenüber der Exekutive mittels der Gesetze über ein weiteres maßgebliches Steuerungselement. Der Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes zwängt die Exekutive im Rahmen der Staatsleitungskonzeption des parlamentarischen Regierungssystems in ein normatives Korsett. Vetorechte bieten eine Möglichkeit, diese Korsettstangen zu weiten und damit durchlässiger für den exekutiven Willen zu machen. Die Bundesregierung, der Bundespräsident und die mit Vetorechten ausgestatteten Landesregierungen in Hessen und Nordrhein-Westfalen verfügen in unterschiedlicher Qualität und Dimension über die Möglichkeit, der Legislative ihre getroffene Gesetzesentscheidung zu entreißen, diese zu verwässern oder deren Wirksamkeit zeitlich zu verzögern. Wie einleitend angedeutet, erscheint es jedoch fragwürdig, wie es um die demokratische Legitimation solcherlei Subversion bestellt ist.

1134 Vgl. H.-P. Schneider, Das parlamentarische System (§13), in: Handbuch des Verfassungsrechts, Rn 38.
1135 Friesenhahn, Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVStRL 16 (1958), S. 9 ff.
1136 Magiera, Parlament und Staatsleitung, S. 252 ff.

2. Einpassung der Vetorechte in das Demokratiekonzept des Grundgesetzes

Nach den obigen Darstellungen zum Demokratieansatz des Grundgesetzes und der diesbezüglichen Lesart durch das Bundesverfassungsgericht muss vor allem danach gefragt werden, ob durch den Einfall der Exekutive in die originäre Aufgabenwelt der Legislative, die Legitimationskette zerrissen wird, die eigentlich das Handeln der Exekutive an den Legitimationsgeber anbindet.

Der Aufschrei, welcher durch den Bundestag geht, wenn der Bundespräsident basierend auf seinem Prüfrecht Gesetze nicht ausfertigt, deutet die unter politischen Gesichtspunkten zu gebende Antwort an. Immerhin wird der Wille des demokratisch gewählten Parlaments in Frage gestellt und die Entscheidung einer exekutiven Instanz als höherwertig deklariert. Als noch wesentlich dramatischer würde es wohl angesehen, wenn die geschäftsführende Landesregierung in Hessen ein von der Mehrheit des dortigen Landtags beschlossenes Gesetz mit ihrem Veto seiner Wirksamkeit beraubte und die Volksvertretung dies nicht mit einer absoluten Mehrheit überwinden könnte. Eine sich nur noch aus der Legitimation der vorangegangenen Legislaturperiode speisende Exekutive würde dann den Willen der aktuell legitimierten Volksvertretung brechen.

Zentrale Frage der Vetokonstellationen ist also, ob es sein darf, dass der gesetzgeberische Wille durch dasjenige Organ gebrochen wird, welches im parlamentarischen Regierungssystem vom Parlament selbst kreiert wurde.[1137] Die Bundesregierung als besonderes Organ der vollziehenden Gewalt ist im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG genauso demokratisch legitimiert, wie der Bundestag als gesetzgebende Gewalt. Das Handeln der Regierung ist somit trotz ‚nur' mittelbarer Legitimation gleichwertig demokratisch gespeist, wie es das Handeln des Bundestages in seinen Aufgabenbereichen ist.[1138] Zum gleichen Ergebnis kommt man für die Ebene des parlamentarischen Regierungssystems der ‚vetobetroffenen' Länder. Da die jeweiligen exekutiven Organwalter in ihrem zugewiesen grundgesetzlichen Funktionsbereich verbleiben und auch die korrekten Organe handeln, ist der Vetoeinsatz weder bezüglich der sachlich-inhaltlichen noch der organisatorisch-personellen Legitimation fragwürdig. Ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip könnte infolgedessen nur dann vorliegen, wenn der Vetoeinsatz die Legitimationskette zerbersten ließe. Dies könnte im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann der Fall sein, wenn das exekutive Handeln, obwohl es verfassungsrechtlich legitim ist, unter ein bestimmtes Legitimationsniveau sinken würde.

1137 Für den Bundespräsidenten sei auf die Sonderkonstellation seiner Bestellung mittels der Bundesversammlung verwiesen. Nach Art. 54 Abs. 3 GG setzt sich diese jedoch zur Hälfte auch aus den Mitgliedern des Bundestages zusammen. Somit findet eine zumindest hälftige Bestellung auch durch das Verfassungsorgan statt, dessen legislativen output der Bundespräsident mittels Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG unterminieren kann.

1138 ebenso: E.-W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip (§22), in: Isensee/Kirchhof HStR Bd. I, Rn 16; Maurer, Staatsrecht I, §7, Rn 27.

Alleinstehendes Entscheidungskriterium kann daher nur die Aufrechterhaltung des Legitimationsstranges sein. Dessen Anbindung an den Volkswillen kann allerdings nur in Frage stehen, wenn die Ergebnisse parlamentarischer Arbeit, also im konkreten Fall die formellen Gesetze des Bundes und der Länder, als höherwertiger zu betrachten sind als die Ergebnisse exekutiver Tätigkeit. Dabei sollte weniger auf die demokratische Legitimation des konkreten Ergebnisses geachtet werden, denn mehr auf das fragliche Organhandeln selbst. In concreto heißt das: Ist der parlamentarische Gesetzesbeschluss als manifester Ausdruck legislativer Tätigkeit höherwertiger, als das exekutive Veto? Dies ließe sich nur bejahen, wenn das Grundgesetz dem Verfassungsorgan Bundestag eine Höherwertigkeit gegenüber den Verfassungsorganen Bundesregierung oder Bundespräsident zuweisen würde, bzw. die Länderverfassungen dies für das Verhältnis zwischen ihrer Volksvertretung und der Landesregierung täten.

Eine solche Parlamentssuprematie ist jedoch abzulehnen. Die gewaltenteilende Demokratie begründet für alle Staatsfunktionen eine demokratische Grundlage und Legitimation. Dabei errichtet sie ein institutionell und verfahrensmäßig ausgeformtes Gefüge, in welchem die verschiedenen Funktionsträger ihre Aufgaben wahrnehmen. Nur weil die Volksvertretung für alles Wesentliche und politisch Wichtige verantwortlich ist, wird noch lange kein Vorrang des Parlaments geschaffen.[1139]

Das Bundesverfassungsgericht bringt in seiner sog. „Stationierungsentscheidung“ diesen legitimatorischen Gleichwertigkeitsaspekt wie folgt zum Ausdruck:

„…Die Organisation der grundgesetzlichen Demokratie beruht […] nicht darauf, alle Handlungen und Entscheidungen, die aus sich oder in ihren Folgen von politisch weittragender oder existenzieller Bedeutung sind, dem Parlament zuzuweisen oder es daran in Gesetzesform zu beteiligen. Auch die Exekutive, und innerhalb ihrer besonders die Regierung, ist als ‚politische‘ Gewalt ausgestaltet und nicht etwa von vornherein auf politisch weniger bedeutsame Entscheidungen beschränkt. Die Staatsgewalt in allen ihren Funktionen ist nach dem Grundgesetz, wenn auch in unterschiedlicher Weise, demokratisch konstituiert und legitimiert und auf dieser Grundlage gewaltenteilig organisiert. …“[1140]

Das Bundesverfassungsgericht bringt in diesem Urteil klar zum Ausdruck, dass die Staatsgewalt weder beim Volk noch beim Parlament angesiedelt ist, sondern ‚lediglich‘ vom Volk unmittelbar und vom Parlament mittelbar legitimiert wird. Unter Betrachtung der Aspekte demokratischer Legitimation erstaunt es daher, wenn in gar keiner Weise der Ansatz hinterfragt wird, dass die Parlamente die Regierungen kontrollieren dürfen. Dies gilt als selbstverständlich und soll wie die diesbezüglichen Anstrengungen zur Änderung der Verfassung von Nordrhein-Westfalen in der 13. und 14. Wahlperiode exemplarisch zeigen, sogar immer weiter ausge-

[1139] Ebenso: E.-W. Böckenförde, Organisationsgewalt und Gesetzesvorbehalt, in: NJW 1999, 1235 (1236).
[1140] BVerfGE 68, 1 (89).

baut werden. Die Parlamentsinformations- und -kontrollrechte erfahren hierdurch eine stetige Expansion. Diese Entwicklungen werden damit gerechtfertigt[1141], dass Kontrolle „die praktische Einlösung des (demokratischen) Legitimationszusammenhanges über die Grenzen der Staatsgewalt hinweg“ darstellt. Demokratie und parlamentarische Kontrolle seien untrennbar miteinander verknüpft. Im gewaltenteilenden System soll die parlamentarische Kontrolle keineswegs isoliert sein, vielmehr findet sie ihren Platz in einem weit verzweigten Netz von ‚checks and balances‘. Der Ausbau der oppositionellen Informations- und Kontrollrechte wird daher gerade unter dem Eindruck starker politischer Verflechtung von Regierung und parlamentarischer Mehrheit propagiert. Diese sollen sich problemlos in das grundgesetzliche Konzept der „gewaltenteilenden Demokratie“ einfügen.

Fingiert man also, dass Kontrollrechte wesentliche Aspekte einer vermeintlich „gewaltenteilenden Demokratie“ darstellen, dann erscheint unter dem verfassungsgerichtlichen Ansatz einer interorganschaftlichen Gleichbehandlung als fraglich, warum nicht auch die gleichwertig demokratisch legitimierte Exekutive mit derartigen Kontrollrechten gegenüber dem Staatsorgan Parlament ausgestattet sein sollte.[1142] Allein die unmittelbare Legitimation durch das Staatsvolk kann hierfür nicht als Gegenargument taugen. Dies liefe als Zirkelschluss nämlich ins Leere, da Kontrolle ja gerade die praktische Einlösung des demokratischen Legitimationszusammenhangs darstellen soll.

Wie schon bezüglich der Einpassung in das grundgesetzliche Gewaltenteilungskonzept dargelegt, kann für die Vetorechte des Bundes und der Länder festgestellt werden, dass diese sich nicht als verfassungshistorische Fremdkörper erweisen, sondern Ausdruck des bewusst gewollten und entsprechend konzipierten Netzes von checks and balances sind. Beide Staatsprinzipien, Gewaltenteilung wie Demokratie, müssen dabei systemimmanent in das jeweilig andere Konzept einwirken und somit fast zwangsweise dessen Ausformung in Reinkultur schmälern. Zum Zwecke effektiver Machtbegrenzung und Kontrolle kalkuliert die „gewaltenteilende Demokratie“ des Grundgesetzes diese Brüche ein. Daher muss es als gewünscht angesehen werden, dass auch die Exekutive, als der Legislative gleichwertiges Organ, dieser gegenüber über die Vetorechte Kontrolle ausübt. Das jener Ansatz unserer Demokratie etwas fremd ist, da der Vorbehalt des Parlaments und seiner Gesetze oberflächlich betrachtet scheinbar in eine andere Richtung weist, kann verwirren, darf aber dennoch nicht zu der Annahme führen, dass Vetorechte, welche den demokratischen Gesetzesbeschluss in Frage stellen oder gar sabotieren, die Legitimationskette zerreißen lassen würden.

1141 Vgl. gutachterliche Stellungnahme von *Christoph Gusy* zum Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung für das Land Nordrhein-Westfalen LT-Drs. 14/1541. = NW LT-Drs. 14/1678 v. 22.11.2007.

1142 Diesen Korrespondenzaspekt bringt auch *Kyrill-A. Schwarz* in seiner gutachterlichen Stellungnahme zum Verfassungsänderungsgesetz in Nordrhein-Westfalen (14. Legislaturperiode) bezüglich der fraglichen Steigerung der exekutiven Informationspflichten zur Sprache. – Vgl. NW LT-Drs. 14/1679 v. 26.11.2007 = gutachterliche Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Änderung der Landesverfassung für das Land Nordrhein-Westfalen LT-Drs. 14/1541.

Dass die meisten Landesverfassungen auf Vetorechte verzichten und auch das Grundgesetz diese nur in geringem Maße und engen Grenzen zur Verfügung stellt, findet seine Begründung somit weniger in vermeintlichen Demokratiediskrepanzen, sondern vielmehr in der politischen Wirklichkeit. Das schon an einen ‚Fetisch' grenzende Anliegen, Mehrheitsregierungen generieren zu müssen, da sich mit diesen das Land besser, weil einfacher regieren ließe, entzieht den Vetorechten ihre Existenznotwendigkeit. Insofern Verfassungen diese dennoch beinhalten und deren Exekutiven von ihnen Gebrauch machen, ist nicht die Demokratie tangiert, sondern das Machtego der gesetzgebenden Volksvertretung. Zweifelsohne wird durch den exekutiven Vetoeinsatz deren legislatorisches Handeln in Frage gestellt und torpediert. Ein antidemokratischer Akt ist dies deshalb noch lange nicht. Die parlamentarische Demokratie bietet der Volksvertretung vielmehr genügend demokratische Möglichkeiten die Exekutive hierfür zu sanktionieren, was sogar in die Neubestellung des Regierungschefs münden kann. Das notwendige Vertrauensband zwischen Regierung und Parlament mag beim Einsatz des Vetos zerreißen, die demokratische Legitimationskette tut dies damit noch lange nicht.

F. Exkurs: Europäische Vetorechte und ihre Zukunft

Auch außerhalb deutscher Staatskonstitutionen müssten Vetorechte, um sich im definitorischen Rahmen halten zu können, zuvorderst auf den für ihr Wirken maßgeblichen Angriffspunkt ausgerichtet sein, der als Vetoeinfallstor in allen hier herausgearbeiteten Konstellationen den zentralen Dreh-und Angelpunkt darstellt – Die Gesetzgebung. Daher erweist es sich für die Vetorechte als probater carrier, dass sich das Zeitalter autonomer nationalstaatlicher Gesetzgebung auf dem europäischen Kontinent dem Ende neigt und Normsetzung zunehmend im Lichte der Supranationalität erstrahlt.[1143] Nicht mehr originär deutsche Gesetze bestimmen unseren Alltag, sondern mehr und mehr unmittelbar oder mittelbar europarechtliche Regelungen nehmen den Platz nationaler Gesetzgebung ein.[1144] Es kann eigentlich nicht erstaunen, dass auch gegenüber diesem europäischen Gesetzgebungsgebaren der Wunsch nach Verhinderung, Einwirkung oder Steuerung bestand und besteht. Ein wesentlicher Unterschied lässt sich jedoch schon darin erkennen, dass der Bedürfnisträger nicht so klar und deutlich hervortritt und somit für eine Vetobetrachtung nicht sofort offensichtlich auszumachen ist.

1143 Diese Tendenz lässt sich an konkreten Zahlen ablesen. Für das Jahr 2007 ließ sich konstatieren, dass 84 Prozent aller Gesetze von der Europäischen Ebene ausgingen oder zumindest von dieser determiniert waren. (Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 24. April 2007, S. 19). Vgl. dazu auch: Herzog/Gerken, in: Welt am Sonntag v. 14.01.2007: *„…Das Bundesjustizministerium hat für die Jahre 1998 bis 2004 die Zahl der Rechtsakte der Bundesrepublik Deutschland und die Zahl der Rechtsakte der Europäischen Union einander gegenübergestellt. Ergebnis: 84 Prozent stammten aus Brüssel, nur 16 Prozent originär aus Berlin. Diesen Zahlen darf man nicht entgegenhalten, dass die „wichtigeren" Gesetze in Berlin gemacht würden. Die Binnenmarktgesetzgebung, die Umweltrichtlinie „Fauna-Flora-Habitat" und das Diskriminierungsrecht, um nur einige Beispiele zu nennen, sind europäische Rechtsakte, welche die deutsche Rechts- und Gesellschaftsordnung grundlegend verändert haben und sie nachhaltig prägen. …"*

Dieser Weg der kompetenzrechtlichen Zuständigkeitserweiterung auf EU-Ebene wird durch den Vertrag von Lissabon zwar maßvoll aber dennoch konsequent fortgegangen. Grundlegende Darstellungen hierzu finden sich u.a. bei: F. Mayer, JuS 2010, 189 (192 ff); Hatje/Kindt, NJW 2008, 1761(1762 ff); Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 23, Rn 16; Ruffert, EuR 2009, Beiheft 1, 31 (32 ff).

1144 Über die ohnehin schon nicht als restriktiv wahrzunehmende Kompetenznutzung seitens der EU-Organe kommt hierzu mittlerweile noch ein weiteres hinzu. Mittlerweile wird die EU-Gesetzgebungsschiene durch die nationalen Regierunen in den Mitgliedsstaaten schon für ein u.a. von *Roman Herzog* herausgearbeitetes sachwidriges sog. „Spiel über die Bande" genutzt, um Vorhaben, die aufgrund innerstaatlicher Friktionen oder Mehrheitsverhältnisse nicht innerhalb der Regierung selber oder gegenüber dem Parlament bzw. einer seinen Kammern durchsetzbar wären, über die EU-Normsetzungsebene anzuschieben oder zumindest nicht zu verhindern. Vgl. Szenariodarstellung durch Herzog/Gerken, in: Welt am Sonntag v. 14.01.2007: *„…Ein nationales Ministerium, etwa das deutsche Bundesumweltministerium, das ein Regulierungsvorhaben auf nationaler Ebene nicht durchsetzen kann – weil zum Beispiel der deutsche Arbeitsminister Widerstand leistet oder es im Bundestag nicht mehrheitsfähig wäre –, „ermutigt" die zuständige Generaldirektion in der Europäischen Kommission diskret, dieses Vorhaben EU-weit zu verwirklichen. In Brüssel trifft dies […] meist auf ausgeprägte Bereitwilligkeit. Das EU-Vorhaben durchläuft dann den üblichen Gesetzgebungsprozess. Am Ende entscheidet der Ministerrat darüber. In dem sitzt aber im Regelfall genau dasjenige Ministerium, das den Vorschlag überhaupt erst angestoßen hat, und die entsprechenden Fachministerien der anderen Mitgliedstaaten, im Beispiel also 27 Umweltministerien. Die erforderliche Abwägung auf nationaler Ebene, oft genug auch auf EU-Ebene, etwa mit arbeitsmarktpolitischen Belangen kommt als Folge dieses Spiels über Bande regelmäßig zu kurz, denn andere Ministerien und vor allem die Parlamente in den Mitgliedstaaten werden nicht einmal näherungsweise in den Entscheidungsprozess eingebunden, wie es für Rechtsakte auf nationaler Ebene selbstverständlich ist und wie es die Verfassungen der Mitgliedstaaten eigentlich vorschreiben. Vieles, das auf nationaler Ebene nicht durchsetzbar ist, wird so über den Umweg nach Brüssel umgesetzt – jetzt sogar europaweit. …"*

Es gilt also zunächst den Ursprung des Vetopotentials zu lokalisieren. Als dessen Ausgangspunkt auf EU-Ebene ist die Vergemeinschaftung nationaler Kompetenzen, wie sie vor mehr als 50 Jahren mit den ersten europäischen Verträgen ihren Anfang nahm, zu deklarieren.[1145] Die potentielle europäische Zukunftsdimension der Vetorechte fußt also eigentlich auf einer makaberen Grundlage. Im einschlägigen europäischen Schrifttum wird diese als ‚Kompetenzverlust der nationalen Parlamente' beschrieben. Nur dadurch, dass die nationalen Parlamente Entscheidungshoheit an die Europäische Gemeinschaft abgaben, eröffnete sich den Vetorechten ein weiterer Ausbreitungsort für ihre Einspruchswirkungen. Dieses Szenario ist derweil kein singulär deutsches Phänomen mehr, sondern galt für alle nationalen Parlamente der Mitgliedsstaaten in der Europäischen Union ex aequo.

Die potentielle Zukunft der Vetorechte außerhalb deutscher Verfassungen hat also eigentlich schon begonnen und so viel Vorgriff sei gestattet, sie ist gleichsam auch schon wieder progredientem Verfall ausgeliefert.

[1145] Gemeint sind damit die drei Gründungsverträge zu den Europäischen Gemeinschaften: Beginnend mit dem Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag) vom 23.07.1952 sowie den Römischen Verträgen über die Errichtung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG/Euratom) vom 01.01.1958.
Diese Verträge wurde fortentwickelt in der „Einheitlichen Europäischen Akte" vom 01.07.1987 und noch wesentlicher und qualitativ umfänglicher durch den „Maastrichter Vertrag" vom 01.11.1993 (ABl. 1992 Nr. C 191 v. 29.07.1992, S. 1 ff.) sowie den „Amsterdamer Vertrag" vom 01.05.1999 (ABl. 1997 Nr. C 340 v. 10.11.1997, S. 1ff). Diese wiederum wurden erweitert um den „Vertrag von Nizza" v. 26.02.2001, der den bis zum 30.11.2009 gültigen Vertragszustand wiedergab.
Seit dem 01.12.2009 stellt nach langem Hin und Her, begleitet von dem gescheiterten Versuch einen Europäischen Verfassungsvertrag zu platzieren, der Vertrag von Lissabon, den aktuellen Status europarechtlicher Einigung und kompetenzieller Vergemeinschaftung dar. (Ausführliche Darstellungen zur angedachten Systematik des Verfassungsvertrages sind zu finden bei: Streinz/Ohler/Herrmann, Die neue Verfassung für Europa, 2005. Analysen und Erklärungsansätze zum Scheitern des Verfassungsvertrages, Entwicklungen der Verfassungsidee sowie Anmerkungen zum Verfassungsbedarf und der Verfassungsfähigkeit der EU sind zu finden bei Heinig, JZ 2007, 905 ff)
Der Vertrag von Lissabon vom 17.12.2007 (ABl.-EU Nr. C 306/1 - BGBl. II 2008 S. 1038) basiert auf einem Mandat der Europäischen Regierungskonferenz (Vgl. Berliner Erklärung vom 25.03.2007 - Bulletin-EU 3-2007, II 1). Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages aufgrund negativer Referenden in den Niederlanden und Frankreich erteilte der Europäische Rat von Brüssel der Regierungskonferenz am 22.06.2007 das Mandat, einen sog. Reformvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge auszuarbeiten (Bulletin-EU 6-2007) I 37). Dieser sog. Reformvertrag nahm auf das gescheiterte Verfassungskonzept keinen Bezug, versuchte jedoch die wichtigsten, insbesondere institutionellen und kompetentiellen Reformen des Verfassungsvertrags in neuer Gestalt aufzunehmen und vertraglich festzulegen. Insbesondere beinhaltet der Vertrag von Lissabon zur vorangegangen Vertragsstufe von Nizza eine Auflösung des bisherigen „Drei-Säulen-Konzepts" der Europäischen Union (Art. 1 Abs. 3 S. 1 EUV). Der EUV behält seine Bezeichnung (jetzt: EUV-Lissabon), der EGV wird in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umbenannt. – Details zur Transformation des Verfassungsvertrages in den Vertrag von Lissabon sind u.a. zu finden bei: A. Weber, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, in: EuZW 2008, 7 ff; Th. Richter, Die EU-Verfassung ist tot es lebe der Reformvertrag! – Übersicht über Zeitplan, Streichungen, Ergänzungen und Übernahmen aus dem Verfassungsentwurf, in: EuZW 2007, 631 (632); H.-J. Rabe, Zur Metamorphose des Europäischen Verfassungsvertrages, in: NJW 2007, 3153 (3157).
Weitere detailreichere und umfänglichere Darstellungen zur historischen Entwicklung der Europäischen Union hin zu einer supranationalen Organisation sind u.a. zu finden bei: Hakenberg, Europarecht, S. 1-24; Bogdandy/Bast, Principles of European Constitution Law; Streinz, Europarecht, §2, Rn 14 ff.

I. Der bisherige europäische Vetohorizont

Bis zum 30. November 2009 und der Geltung des Vertrages von Nizza hätte an dieser Stelle eine profunde Analyse breiter exekutiver Vetomöglichkeiten nationaler Regierungen auf europäischer Ebene Platz gegriffen. Zwei eng miteinander zusammenhängende Ereignisse und ihre Hintergründe machen es jedoch erforderlich, zu konstatieren, dass auch diese Vetorechte mehr und mehr einem Exodus ausgeliefert sind. Schon der am 01. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon als solcher hätte es erforderlich gemacht, Wasser in den Wein europäischer Vetorechtsblüten zu schütten. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009[1146] kann jedoch insbesondere für den hier maßgeblich interessierenden deutschen Vetohorizont mit Fug und Recht behauptet werden, vetotechnisch ist nichts mehr so, wie es bis dahin war.

1. Verfassungs- und europarechtlicher Kontext

Es macht daher Sinn, zunächst eine Bestandsaufnahme des bisherigen Vetoumfeldes vorzunehmen. Anhand dessen wird deutlich, wie signifikant sich das Umfeld der Vetorechte durch den Wandel europäischen Primärrechts tatsächlich verändert hat: Der innerstaatliche deutsche Gesetzgeber verlor in dem Maße an Macht, wie er basierend auf Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG Gesetzgebungskompetenzen auf die Europäische Gemeinschaften übertrug. Diesem Kompetenzverlust stand auf vormaliger EG-Ebene jedoch keine legislative Kompensation gegenüber, sondern die transferierten Kompetenzen wurden letztlich durch die nationalen Exekutiven in den zuständigen EG-Ministerräten mittelbar ausgeübt. Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen führte folglich zu einer „Entparlamentarisierung" der Entscheidungsprozesse[1147]. Diese Verschiebung der innerstaatlichen horizontalen Gewaltenteilung galt für alle Mitgliedsstaaten der EG in gleichem Maße[1148]. Dieses Phänomen stellte den Kern des fortwährend beklagten Demokratiedefizits[1149] der Europäischen Gemeinschaft bis hin zur Vertragsstufe von Nizza dar.

Zu diesem Verlustprozess kam erschwerend noch ein weiterer Umstand hinzu: Ein Großteil nationaler Parlamentsgesetzgebung diente nur noch der Umsetzung des supranationalen EU bzw. EG-Rechts, welches auf der Rechtssetzung der Kommission, des Ministerrats, des Europäischen Parlaments sowie der Recht-

[1146] Mit seinem sog. Lissabon-Urteil (BVerfG, Urt. v. 30.06.2009, 2 BvE 2/08 = BVerfGE 123, 267-437 = NJW 2009, 2267 = EuZW 2009, 552) bestätigte das BVerfG zwar das deutsche Zustimmungsgesetz zum Lissabon Vertrag, erklärte jedoch das Begleitgesetz für verfassungswidrig. In der Konsequenz dieses unter E.II.2. näher zu begutachtenden Urteils, läutete das BVerfG das ‚Sterbeglöckchen' für die Existenz deutscher Vetomöglichkeiten auf Europäischer Ebene.

[1147] Ossenbühl, DVBl 1993, 629 (636).

[1148] Classen, ZRP 1993, 57 (59).

[1149] Grimm, JZ 1995, 581(582).

sprechung des Europäischen Gerichtshofs beruhte. Die zunehmende Bedeutung der supranationalen Politikebene hatte zur Folge, dass sich innenpolitische Entscheidungsmaterien in außenpolitische verwandeln, die zugleich ihren nationalen Charakter verloren.[1150] In der Konsequenz war es gemäß Art. 59 Abs. 2 GG die Exekutive, also die Mitglieder der Bundesregierung, die auf europäischer Ebene die Gesetze aushandelten, bevor sie national umgesetzt oder prozeduralisiert wurden. Die deutsche Bundesverfassungsrichterin *Gertrude Lübbe-Wolff* kennzeichnete diesen Prozess zutreffend, wenn sie ausführte: „Die Exekutiven werden immer mächtiger, die Parlamente immer machtloser." Sie stellte damit die weitreichende Frage, „ob die auswärtige Politik als eine Art natürliches Hausgut der Exekutive" gelten dürfe.[1151]

Die mit der fortschreitenden europäischen Integration einhergehende Vergemeinschaftung nationaler Kompetenzen führte bei den innerdeutschen Parlamenten somit zu einem Verlust legislativer Aufgaben. Diese Kompetenzen wuchsen über die Teilhabe am Ministerrat letztlich der Bundesregierung[1152] zu. Der Bundesregierung fielen faktisch mehr und mehr die gesetzgeberischen Aufgaben zu, die bisher im innerdeutschen Rahmen maßgeblich dem Bundestag oblagen[1153]. Dies führte zu der bedenklichen Verfassungslage, dass die Bundesregierung als ein Organ der Exekutive in erheblichem Umfang legislative Aufgaben wahrnahm. Die Entscheidungsgewalt des Ministerrates machte die Bundesregierung für das in Deutschland unmittelbar geltende europäische Recht faktisch zur gesetzgebenden und vollziehenden Gewalt in einem[1154].

Insbesondere im horizontalen Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesregierung wurde hierdurch das in Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG niedergelegte Gewaltenteilungsprinzip tangiert[1155]. Hintergrund dieser Bestandsaufnahme war, dass der Sinn der Gewaltenteilung aus der Sicht des Bundesverfassungsgerichts „nicht darin lag, dass die Funktionen der Staatsgewalt getrennt werden sollten, sondern dass die Organe der Legislative, Exekutive und Justiz sich gegenseitig kontrollieren und begrenzen, damit die Staatsmacht gemäßigt und die Freiheit des einzelnen geschützt wird."[1156] Keine Gewalt dürfe ein von der Verfassung nicht vorgesehenes

1150 R. Lamprecht weist in NJW 1997, 505 (505) auf eine bemerkenswerte Bestandsaufnahme des Bundesverfassungsgerichts im „Maastricht-Urteil" hin. Es wurde dort festgestellt, dass mittlerweile weite Teile des deutschen Rechts von der europäischen Ebene okkupiert wurden. Das Bundesverfassungsgericht machte damit schon 1993 deutlich, dass 80 Prozent aller Regelungen im Bereich der Wirtschaft und 50 Prozent der übrigen Gesetze vom europäischen Gesetzgeber stammen. Dieser Trend wurde durch die Nachfolgevertragsstufen noch einmal verstärkt – Vgl. Delors, BullEG Nr. 7/8-1988, S. 124, EA 1988, D 454 – zitiert in BVerfGE 89,155 (173).

1151 Lübbe-Wolff, Die Internationalisierung der Politik und der Machtverlust der Parlamente, 2004 – Vortrag für den Deutschen Juristinnenbund – Vgl. http://www.djb.de/publikationen/zeitschrift/ai_2004-4/ai_2004-4f1/ <31.07.2008>.

1152 Zur Ausgestaltung des Organs „Ministerrat" (kurz: Rat) im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften: Streinz, Europarecht, §4, Rn 243 ff; Hakenberg, Europarecht, S. 32-37.

1153 Möller/Limpert, ZParl 1/93, 21(23).

1154 Hänsch, EA 1986, 191(195).

1155 Steinberger, VVDStRL 50 (1991), 9 (40).

1156 Vgl. BVerfGE 3, 225 (247).

Übergewicht über die anderen Gewalten erhalten, und keine Gewalt dürfe der für die Erfüllung verfassungsgemäßer Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten beraubt werden[1157]. Daraus folgerte das Bundesverfassungsgericht, dass der Kernbereich jeder Funktion vor Übergriffen und Überlagerungen des jeweils anderen Funktionsträgers zu schützen sei[1158]. Die Regierung verfüge dabei zwar auch über einen Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung[1159]. Akte des auswärtigen Verkehrs würden hierbei jedoch grundsätzlich dem Kompetenzbereich der Exekutive zugeordnet[1160].

Seit dem Vertrag von Maastricht wurde allerdings immer fraglicher, ob Europapolitik wirklich ein Bereich klassischer Außenpolitik ist.[1161] Insbesondere im Rahmen der europäischen Rechtsetzung, also der Schaffung europäischen Sekundärrechts, wurde sie zunehmend zu europäischer Innenpolitik.[1162] Das Bundesverfassungsgericht stellte für das Verhältnis von Bundestag und Bundesregierung fest, dass zum Handlungsbereich der Exekutive all diejenigen Aufgaben gehören, die funktionell betrachtet nicht Gesetzgebung im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG sind.[1163]

Europäische Sekundärrechtssetzung stellte jedoch in sachlicher Hinsicht gerade Gesetzgebung dar[1164] – entweder in direkter Form als Verordnung oder als Richtlinie zur Umsetzung in innerstaatliches Recht. Der fortschreitende Integrationsprozess griff damit durch den Entzug von Rechtssetzungsbefugnissen immer deutlicher in typische Legislativkompetenzen des Bundestages aber auch der Landesparlamente ein, so dass der Kernbereich seiner Aufgaben berührt war. Diese Entwicklung hatte gravierende Folgen für das Verhältnis von Exekutive und Legislative im Nationalstaat. Die (Bundes)Exekutive entwickelte sich mehr und mehr zum demokratischen Vollzugsinstrument.[1165] Die deutschen Legislativen hingegen verloren durch die Umwandlung vieler innerstaatlicher Entscheidungsmaterien in supranationale immer stärker an Einfluss.

Dieser Prozess wurde zudem dadurch verstärkt, dass im Rahmen der Prozeduralisierung und Transformation europäischen Rechts die nationalen Parlamente auch noch die Verantwortung für die innerstaatliche Umsetzung von europäischen Rechtsakten übernehmen mussten, an deren Kreation sie jedoch nicht oder über den Art. 23 GG nur placebohaft beteiligt waren. Im Grundsatz standen den nationalen Parlamenten in Deutschland über Art. 23 GG zwar Informationsrechte

1157 BVerfGE 9, 268 (279 ff); 22, 106 (111); 34, 52 (59).
1158 Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, §36 IV 5.
1159 BVerfGE 67, 100 (139).
1160 BVerfGE 68, 1(87).
1161 Vgl. Lang, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, S. 275.
1162 Möller/Limpert, ZParl 1/93, 21(24).
1163 BVerfGE 68, 1(87).
1164 Lang, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, S. 276.
1165 Vgl. Dreier, Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung, in: DÖV 2002, 537.

über den Gang der europäischen Rechtsetzung auch schon in deren Vorfeld zu, dennoch waren es die deutschen Minister in den Ministerräten der Europäischen Gemeinschaften, die bezüglich vormals deutscher Gesetzgebungsmaterien unmittelbar geltende Verordnungen und zwingend umzusetzende Richtlinien (mit)beschlossen, ohne das über die demokratische Kreation der Regierung und die Gesamtanbindung des Kanzlers an „seine" Parlamentsmehrheit hinaus eine zwingende demokratische Rückkopplung insbesondere zum Bundestag vorgesehen war. Dies war letztlich eine unausweichliche Folge der Strukturen der deutschen repräsentativen Demokratieausgestaltung, die den Gegebenheiten der Supranationalität keine verfassungsrechtlichen parlamentarischen Gegenpole entgegensetzte.

2. Vetorechtliche Einfallstore bis zum Vertrag von Lissabon

Gerade aus dieser beschriebenen Malaise entwickelte sich für die Vetorechte deren zentraler Angriffspunkt auf Europäischer Ebene. Dieser ergab sich im Wesentlichen aus der nationalen Vetoposition im Ministerrat, die über die nationalen Exekutiven ausgeübt wurde. *Rudolf Streinz* erachtete den Ministerrat damals ausdrücklich als den Hauptgesetzgeber der Europäischen Gemeinschaft.[1166] *Horst Dreier* sah in dem sich daraus ergebenden Vorrang der Exekutive vor dem parlamentarischen Gesetzgeber eine „korrekturbedürftige Schieflage" in der Europäischen Union.[1167] Insbesondere in den Fällen, in welchen der Rat einstimmig zu entscheiden hatte, nahmen die Möglichkeiten einer nationalen Blockade der EG-Gesetzgebung zu.[1168] Das Einstimmigkeitsprinzip gab jedem Mitgliedsstaat ein **Vetorecht**.[1169]

1166 Vgl. Streinz, Europarecht (5. Auflage, 2001), Rn 438.

1167 Dreier, Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung, DÖV 2002, 537 (547).
Auf dem Stand des Vertrages von Nizza stellt sich diese Schieflage insbesondere dahingehend dar, dass die Kommission die europäischen Verordnungen und Richtlinien vorbereitete und die Ministerrunde diese in den Europäischen Räten verabschiedete. Obwohl das Europäische Parlament mittlerweile über die Verfahren der Anhörung, der Zusammenarbeit und teilweise der Zustimmung zum Teil sogar zum Mitgesetzgeber der Europäischen Gemeinschaft geworden war, war seine Stellung, insbesondere was die Gesetzesinitiative angeht, begrenzt. Trotz vielerlei Veränderungen zugunsten der Partizipation des Europäischen Parlaments an der europäischen Gesetzgebung war dieses kein gleichwertiges Legislativorgan. Ohne den Rat konnte in der Europäischen Gemeinschaft auf dem Stand von Nizza kein Recht gesetzt werden. Vgl. Streinz, Europarecht (5. Auflage, 2001), Rn 304 ff und 439 ff.

1168 Beschlussfassung im Rat auf dem Stand des Vertrages von Nizza: Gemäß Art. 205 EGV wurden die Beschlüsse des Ministerrates entweder mit Einstimmigkeit, qualifizierter oder einfacher Mehrheit gefasst.
Die Einstimmigkeit war dabei immer dann notwendig, wenn der EGV dies für die Beschlussmaterie ausdrücklich festlegte. Damit die Gemeinschaft in diesem Kompetenzbereich sekundäres Recht setzen konnte, bedurfte es der Zustimmung aller Regierungsvertreter aus den Mitgliedsstaaten.
Eine qualifizierte Mehrheit war immer dann erforderlich, wenn dies durch die Verträge dezidiert bestimmt wurde. Inwieweit ein Beschluss die qualifizierte Mehrheit der nationalen Minister im Rat gefunden hat, bestimmte sich nach Art. 205 Abs. 2 S. 1 EGV (Einzelheiten zu den genauen Berechnungsmethoden – Vgl. Streinz, Europarecht (5. Auflage, 2001), Rn 262 ff.
Im Grundsatz sah der EGV nach Art. 205 Abs. 1 zwar die einfache Mehrheit als Regelfall vor, diese Grundregel wurde jedoch durch die zahlreichen Anordnungen einer Spezialmehrheit unterlaufen.

Ein solches Einspruchsrecht existierte auch in den Verfahren der sog. qualifizierten Mehrheitsentscheidung. In dieser Konstellation genügte nicht die Vetoentscheidung einer Nationalexekutive allein, sondern es mussten sich eine größere Anzahl nationaler Regierungen zu einem Vetoverbund zusammentun, der nach dem Vertragsstand von Nizza[1170] eine qualifizierte Mehrheit der Mitglieder und eine Mindestzahl von 170 Ratsstimmen, die 62 % der Gesamtbevölkerung repräsentiert, umfassen musste.[1171]

Dieses Vetopotential, das nur den nationalen Regierungen zur Verfügung stand, hatte insbesondere der Mitgliedsstaat Polen im Jahr 2007 zur Genüge aufgezeigt. Nach dem Scheitern des Europäischen Verfassungsprojektes führte die polnische Regierung auf dem Europäischen Rat[1172] von Brüssel am 21./22. Juni 2007 während der Verhandlungen um eine notdürftige Reform der Verträge vor, welche Dimension Vetorechte auf europäischer Ebene einnehmen können.[1173]

Dass dieses Blockadeverhalten unter Ausnutzung der Vetoposition keine Neuerfindung des Mitgliedsstaats Polen war, zeigt die sog. „Luxemburger Vereinbarung“. Schon in den 60er Jahren des vergangenen Jahrhunderts blockierte Frankreich die Arbeit des Agrar-Rates mittels der sog. „Politik des leeren Stuhles – politique de la chaise vide“. Frankreich war mit dem eingeführten System der

1169 So ausdrücklich: N. Riedel, Der Konvent zur Zukunft Europas – Die Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, in: ZRP 2002, 241 (245).

1170 ABl.-EU 2001 Nr C 80/1.

1171 Diese seit dem 01.01.2005 greifende Abstimmungsregel im Rat basierte auf Art. 3 des Protokolls über die Erweiterung der Europäischen Union zum Vertrag von Nizza.
Diese verfahrensrechtliche Regelung beinhaltete weitere Ausnahmen: Beschloss der Rat nicht auf Initiative der Kommission, war die Zustimmung von mind. 2/3 der Ratsmitglieder erforderlich. Zudem kam das Gesamtbevölkerungskriterium nur dann zum Tragen, wenn ein Mitglied des Rats die Überprüfung bei einer Beschlussfassung des Rates beantragte.

1172 Es handelte sich bei der Regierungskonferenz, welche den „Vertrag von Lissabon“ (ABl. EU 2007 Nr C 306) aushandelte zwar um einen sog. „Europäischen Rat“, auf welchem die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten und der Präsident der Europäischen Kommission zusammenkommen. Dabei war das ‚Leitungsorgan‘ Europäischer Rat zwar nicht mit dem Gemeinschaftsorgan Ministerrat gleichzusetzen, dennoch waren diese intergouvernementalen Beschlüsse als allgemeine politische Vorgaben für die Entwicklung der Union (Art. 4 Abs. 1 EUV) wesentlich. Als quasi politischer Schaltzentrale der EG und EU konnte das dortige Blockade- und somit Vetoverhalten der Mitgliedsstaaten als allgemeine Marschroute hochgerechnet werden, wenn im Rat und hinter verschlossenen Türen über das politische Klein-Klein der Brüsseler Politik debattiert wurde und zu entscheiden war.

1173 Ein Bild vom polnischen Vetoverhalten beim EU-Gipfel im Juni 2007, auf welchem die Grundzüge des „Vertrags von Lissabon“ unter Federführung der deutschen Ratspräsidentschaft angeführt von Bundeskanzlerin Angela Merkel festgelegt wurden, lässt sich anhand des diesbezüglichen Medienspiegel ablesen: Vgl. FAZ NET v. 14. Juni 2007 (Merkel in Sorge um EU-Reform); Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, v. 17. Juni 2007, S. 14 (Tod für die Wurzel); FAZ NET v. 17. Juni 2007 (Merkel fordert Kompromissbereitschaft); FAZ NET v. 18. Juni 2007 zit. nach dpa („Keine Durchbrüche – aber Bewegung“); Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 19. Juni 2007, S. 3 (Deutliche Worte an Warschau); FAZ NET v. 20. Juni 2007 (Auch Luxemburg droht mit Veto); Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 21. Juni 2007, S. 3 (Der nette Lech und Veto-Jaroslaw); Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 25. Juni 2007, S. 7 (Lob vom Feind, Tadel vom Partner).
Die mediale Begutachtung macht deutlich, dass Polen seine Blockade ausdrücklich als nationale Vetoposition wahrnahm und als solche durch seine Regierung auch darstellte. Dieses Vorgehen hatte zum Ziel, für Polen bei den Regierungsverhandlungen größtmöglichen Einfluss geltend zu machen, auch zum Preis des Misslingens der neuen Vertragsstufe, die der EU nach dem Scheitern des Verfassungsprojektes neue institutionelle Handlungsfähigkeit verschaffen sollte.

Mehrheitsentscheidung in der Agrarpolitik nicht einverstanden und verweigerte über sieben Monate hinweg die Teilnahme am Agrar-Rat.[1174] Da dieser aber nur bei Anwesenheit oder ordnungsgemäßer Vertretung aller Mitglieder beschlussfähig war, führte die „Politik des leeren Stuhls" zum vollständigen Veto seitens der französischen Exekutive gegen die gesamte Agrargesetzgebung der Gemeinschaft. Eine noch deutlichere Vorführung des nationalen Vetos auf europäischer Ebene konnte 1996 beobachtet werden, als die britische Regierung den gesamten Rat systematisch bei allen Entscheidungen der Einstimmigkeit blockierte, da sie mit den aufgrund der BSE-Seuche gegen Großbritannien verhängten Handelsbeschränkungen für Rindfleisch nicht konform ging.[1175] Als Veto-Beispiel aus der jüngeren Vergangenheit kann die Blockade Polens bezüglich der Neuaushandlung eines Partnerschaftsabkommens zwischen der EU und Russland angeführt werden. Aufgrund des russischen Importverbotes für polnisches Fleisch legte die Warschauer Regierung nach dem Beitritt Polens in die EU über einen längeren Zeitraum ihr Veto gegen ein Nachfolgeabkommen ein und blockierte hierdurch die bilateralen Beziehungen zwischen der Union und Russland nachhaltig.[1176] Über diese der medialen Öffentlichkeit bekannt gewordenen Vetoereignisse hinaus lässt sich ohne große Phantasie vorstellen, wie häufig kleine und große Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und ihrer Gemeinschaften mit ihrem Veto gedroht haben mögen, um mittels seiner Destruktionsenergie einzelne Entscheidungen im Ministerrat oder Europäischen Rat zu ihren Gunsten zu ändern. Allein die Vielzahl an teilweise fragwürdigen europäischen Subventionen spricht hier eine beredete Sprache…

Diese Betrachtungen des Vertragsstandes der Europäischen Union in seiner Gestalt bis zum 30. November 2009, also der Geltung des Vertrages von Nizza, verdeutlichen mithin, dass der Verlust nationaler Gesetzgebung die Parlamente der Mitgliedsstaaten geschwächt haben mag. Den nationalen Regierungen wurde hierdurch gleichsam eine manifeste Vetoposition eröffnet, die nicht nur theoretischer und ausnahmsweiser Natur war, so wie es bisher für den nationalen Vetohorizont zu konstatieren galt; Sondern dieses exekutive Vetopotential wurde durch nationale Regierungen in fast makaberer und der europäischen Idee zuwiderlaufender Weise zur Interessendurchsetzung genutzt.

1174 Zu den Überlagerungen des Mehrheitsprinzips durch die Luxemburger Vereinbarung vom 29.01.1966 – Streinz, Europarecht (5. Auflage 2001), Rn 264.

1175 Vgl. Streinz, Europarecht (5. Auflage 2001), Rn 264 & Fn 25.

1176 Vgl. DIE ZEIT Nr. 21, v. 16. Mai 2007, S. 8.

II. Neujustierung des Vetobodens

1. Das neue europäische Gesetzgebungsverfahren nach Lissabon

Die Zukunft der mitgliedstaatlichen exekutiven Vetorechte muss sich auf europäischer Ebene nach dem jeweils aktuellen Stand der europäischen Verträge bemessen. Wesentliches Kriterium für die Beurteilung der Vetoqualität ist insbesondere die Ausgestaltung der Stimmgewichtungen im Rat. Nach dem Scheitern des Versuchs über eine gemeinsame EU-Verfassung die institutionellen Strukturen der Europäischen Union auf die Herausforderungen der EU-Osterweiterung einzustellen, entschieden sich die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten für den Umbau des Vertragswerks nach bewährtem Muster. Sie reformierten das bestehende Primärrecht. Die notwendigerweise anzustrebenden neuen organschaftlichen Regeln des nunmehr am 01. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon haben den bis dahin gültigen Vertragsstand von Nizza abgelöst.[1177] Nach der insbesondere in Irland, Polen und Tschechien wegen tendenziell innerstaatlicher Motive nicht ganz unproblematischen Ratifikation des Lissabonner Reformvertrages, rückte die Europäische Union mit seinem Inkrafttreten vollständig an die Stelle der europäischen Gemeinschaft und nimmt als Nachfolgerin auch deren Rechtspersönlichkeit ein. Sie wird als supranationales Rechtswesen zukünftig für die Mitgliedsstaaten sekundäres Recht maßgeblich in Form von Richtlinien und Verordnungen setzen.[1178]

Für die Vetofrage interessiert zuvorderst die institutionelle Ausgestaltung des europäische Gesetzgebungsverfahrens, wie sie der Vertrag von Lissabon, nunmehr regelt:[1179]

Die institutionelle Ordnung der Union folgt der im gescheiterten EU-Verfassungsvertrag vorgesehenen Organstruktur (Art. 9 EUV n.F.). In der Verfassungsordnung der durch Lissabon reformierten EU wurden die Verordnung und Richtlinie als Rechtssetzungsinstrumente beibehalten. Nach Art. 289 Abs. 1, 294 AEUV soll es ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren geben. Es ist das Mitent-

1177 Die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden, welche die 2004 in Rom unterzeichnete EU-Verfassung scheitern ließen und den sich anschließenden Prozess, mittels welchem die wesentlichen institutionellen Inhalte in einen neuen Reformvertrag umgegossen werden sollten, beschreibt: A. Weber, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, in: EuZW 2008, 7 ff.

1178 Den Transformationsprozess beschreiben u.a.: Th. Richter, Die EU-Verfassung ist tot es lebe der Reformvertrag! – Übersicht über Zeitplan, Streichungen, Ergänzungen und Übernahmen aus dem Verfassungsentwurf, in: EuZW 2007, 631 (632); H.-J. Rabe, Zur Metamorphose des Europäischen Verfassungsvertrages, in: NJW 2007, 3153 (3157).
Eine aktuelle Darstellung des gültigen Vertragsstandes auf der Stufe von Lissabon nach dem Inkrafttreten am 01. Dezember 2009 bieten u.a.: F. Mayer, JuS 2010, 189 (192 ff); Hatje/Kindt, NJW 2008, 1761(1762 ff).

1179 Die Zusammenfassung des institutionellen Rahmens der EU-Gesetzgebung ab 01.12.2009 gemäß des „Vertrages von Lissabon" basiert auf: A. Weber, Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, in: EuZW 2008, 7 (9/10); Ruffert, EuR 2009, Beiheft 1, 31 (32 ff); F. Mayer, JuS 2010, 189 (191).

scheidungsverfahren, wie es im Vertrag von Maastricht eingeführt und im Vertrag von Amsterdam überarbeitet wurde. Als ordentliches Gesetzgebungsverfahren stellt es das Regelverfahren zur allgemeinen Rechtsetzung in der Union dar. Nur in Ausnahmefällen tritt ein besonderes Gesetzgebungsverfahren an seine Stelle. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sollen – bei andauerndem Initiativmonopol der Kommission – Europäisches Parlament und Rat als Gesetzgebungsorgane der Union zusammenwirken. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren verbindet sich mit einer Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung – statt einstimmiger Entscheidung – im Rat auf über 40 Politikbereiche, insbesondere solche, die in Zusammenhang mit Asyl, Einwanderung, polizeilicher Zusammenarbeit und justizieller Kooperation in strafrechtlichen Angelegenheiten stehen. Dort, wo noch immer Einstimmigkeit besteht, kann einstimmig der Übergang in die qualifizierte Mehrheit beschlossen werden (Brückenklauseln/„Passerelles", Art. 48 Abs. 7 AEUV, aber auch Art. 81 Abs. 3 AEUV, Art. 83 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV).

Die Gesetzgebung in der EU erhält somit durch eine Ausweitung der Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments eine noch stärkere parlamentarische Legitimation. Die Gesetzgebungsfunktion des Europäischen Parlaments entspricht nunmehr einer vollen Mitentscheidungsbefugnis. Folgerichtig wird das Europäische Parlament auch Mitgesetzgeber für den Haushalt (Artikel 314 AEUV). Das Europäische Parlament rückt nicht nur im Gesetzgebungsverfahren, sondern auch generell an die erste Stelle der Organe. Die Gesetzgebungsfunktion wird in Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV ausdrücklich hervorgehoben.

Die qualifizierte Mehrheit richtete sich nach dem Vertrag von Nizza (gültig ab 01. November 2004) nach einem System gewogener Stimmen (insgesamt 321) von denen die großen Staaten wie Deutschland, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich je 29 Stimmen, Polen und Spanien je 27 Stimmen und die übrigen Mitgliedstaaten über 13 bis drei Stimmen (Malta) verfügten. Diese Stimmgewichtung wurde im Verfassungskonvent durch die Regel der so genannten doppelten Mehrheit ersetzt, d.h. eine Mehrheit der Mitglieder, die zugleich 65 % der Gesamtbevölkerung der Union repräsentieren sollten für eine solche Mehrheit erforderlich sein. Diese Stimmrechtsregel setzte sich auch im Lissabonner Reformvertrag trotz der Einwände Polens, das eine möglichst an der Nizza-Formel ausgerichtete Stimmgewichtung nach einer Quadratwurzel-Formel vorschlug, in einem hart umkämpften Kompromiss auf der Brüsseler Regierungskonferenz im Juni 2007 prinzipiell durch. Wobei die vollständige Einführung allerdings unter Beibehaltung der Nizza-Formel auf den 1. November 2014 verschoben wurde (Art. 9c Abs. 4 UAbs. 1, 2 EUV n.F.). Im Übrigen gelten die bisherigen Abstimmungsmodalitäten (Art. 205 Abs. 2 EGV). Da Polen auf der verlängerten Anwendung der auf der Regierungskonferenz 1994 vereinbarten „Ioannina-Klausel" bestand (die bisher nur einmal angewendet wurde), schlug die portugiesisch/deutsche Ratspräsidentschaft einen Beschluss zur Erläuterung vor. Für die Zeit vom 01. November 2014 bis 31. März 2017 besteht die Möglichkeit eines Einspruchs gegen einen Ratsbeschluss, wenn

mindestens drei Viertel der Bevölkerung oder mindestens drei Viertel der Anzahl der Mitgliedstaaten die Annahme des Rechtsakts ablehnen, so dass die Frage erneut vom Rat zu erörtern ist.

Die „Ioannina-Formel" statuiert eine ergebnisoffene Neuverhandlungspflicht; sie wird überdies auch nach dem 01. April 2017 in abgeschwächter Form mit der doppelten Mehrheit von je 55 % der Bevölkerung und der Staaten weitergelten. Nach dem Reformvertrag von Lissabon wird deutlich, dass das Ratsverfahren im Bereich der allgemeinen EU-Rechtssetzung so gut wie keine absolute Vetomöglichkeit mehr enthalten wird. Das Prinzip der Einstimmigkeit ist weitestgehend ausgeschaltet und auf wenige diffizile hochpolitische Bereiche beschränkt, welche im Vertrag ausdrücklich festgelegt sind. Im Grundsatz wird mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden.[1180]

So klar strukturiert das zukünftige Abstimmungsverfahren auf den ersten Blick daher kommt, so deutlich wird das verwirrende Vetopotential bei näherer Analyse:

Übergangsbestimmung bis 01. November 2014:
Bis 2014 werden die Stimmgewichtung im Rat und der Abstimmungsmechanismus gemäß des Vertrags von Nizza angewendet, nach welchem jeder Mitgliedsstaat eine bestimmte Anzahl von Stimmen hat. Insgesamt sind das für 27 Mitglieder 345 Stimmen, was eine qualifizierte Mehrheit von 255 Stimmen ergibt (73,91 %). Demzufolge liegt bis zum 01. November 2014 die Vetosperrminorität bei 91 Stimmen (26,38 %) bei einer Mehrheit der Staaten. Auf Antrag kann überprüft werden, ob bei der konkreten Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit durch die beschließenden Mitgliedsstaaten 62 % der EU-Bevölkerung erfasst wurden. Werden die vorgesehenen Beschlussquoren nicht erreicht, kann der Ministerrat die Sekundärrechtsakte nicht wirksam beschließen. Insofern also 91 exekutive Neinstimmen im Ministerrat aufgebracht werden, handelt es sich bei dieser Negativentscheidung um ein absolutes Vetorecht.

Übergangsbestimmung vom 01.November 2014 bis 31. März 2017:
Während des Zeitraums vom 01. November 2014 bis 31. März 2017 kann jedes Ratsmitglied für einen konkret zu behandelnden Beschluss verlangen, dass die Beschlussmodi des Vertrages von Nizza angewandt werden. Dementsprechend ergeben sich bis dahin die gleichen Anforderungen an ein Vetokonglomerat aus mitgliedstaatlichen Regierungen um ein absolutes Veto gegen einen EU-Rechtsakt aufbieten zu können.

[1180] Die Politikbereiche, in denen mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann, werden im Vergleich zum Vertragsstand nach Nizza in der Lissabonner Vertragsvariante von 137 auf 181 erhöht. Teilweise kann der Rat sogar den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung beschließen.

Überdies erweitert während des Übergangszeitraums vom 01. November 2014 bis 31. März 2017 die sog. „Ioannina-Formel" vorübergehend die nationalstaatlichen Vetomöglichkeiten: Es wird die Möglichkeit eines Vetos unter herabgesenkten Anforderungen an das Vetoquorum eingeräumt. Danach gibt es bei einem mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Ratsbeschluss eine Pflicht zur begrenzten Weiterberatung im Rat, wenn 75 % der EU-Bevölkerung oder 75 % der Mitgliedstaaten (vertreten durch deren Exekutiven) erklären, dass sie den Beschluss ablehnen. Die damit verbundene Verzögerung stellt zwar kein absolutes Vetorecht einer bestimmten Zahl von mitgliedsstaatlichen Regierungen mehr dar, führt aber aufgrund der Weitererörterungsverpflichtung im Rat zu einer temporären Suspendierung des avisierten Rechtsaktes und erweist sich somit als suspensives Vetorecht. Dessen Vetoqualität sinkt jedoch nach dem 01. April 2017 ab, da nach der „Ioannina-Formel" für einen dergestaltigen Einspruch die doppelte Mehrheit aus 55 % der Bevölkerung der Mitgliedstaaten und der Staaten kumulativ um eine Weiterverhandlung eines Rechtsaktes im Rat ersuchen müssen.

Vetosystematik ab dem 01. November 2014 ohne Beantragung der Nizza-Mehrheiten:
Ohne die Beantragung der Weitergeltung der Mehrheitsquoren auf dem Stand des Vertrages von Nizza erfordert die qualifizierte Mehrheit ab dem 01. November 2014 65 % der Bevölkerung und 55 % der Mitgliedstaaten, sofern die Mehrheit zumindest 15 Mitgliedstaaten umfasst. Bleibt ein Ratsbeschluss unter diesem Quorum, hat das verneinende Vetokonglomerat aus den ablehnenden Mitgliedsstaaten ihrem Veto zum Erfolg verholfen. Jene ‚15 Mitgliedstaaten-Hürde' wird allerdings tatsächlich keine praktische Relevanz aufweisen, da 15 von derzeit 27 Ländern 55,5 % der Mitgliedstaaten ausmachen bzw. umgekehrt bei Zustimmung von 14 Mitgliedstaaten nur 51,8 % erreicht werden. Zudem finden Enthaltungen bei der Berechnung keine Berücksichtigung. Um per Stimmenthaltung eine Entscheidung blockieren zu können, ist zukünftig stetig ein Minimum von mindestens vier Veto-Staaten erforderlich. Das heißt, dass die drei größten Mitgliedstaaten per Obstruktionsenthaltung nicht genügend Vetopotential erzeugen können, um ein EU-Gesetz blockieren zu können. In einem solchen Fall des Vetoblockadeversuchs beträgt die Mehrheit lediglich 55 % der restlichen Staaten und 65 % der Bevölkerung dieser Staaten.

2. Die Vetothese aus europäischem Blickwinkel

Inwieweit dieses zukünftige Beschlussverfahren auf EU-Ebene ein wirklich transparentes Verfahren ist, erscheint fraglich. Ein nachvollziehbares System, dass die Zuordnung erlaubt, wer wann für welche Entscheidung verantwortlich zeichnet, sieht zweifelsohne anders aus. Betrachtet man dieses sich fortwährend modifizierende Abstimmungssystem jedoch singulär bezüglich der Rolle des Rates, so kann zumindest folgendes geschlussfolgert werden: Der Rat bleibt trotz wesentlich ausgebauter Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments ein zentraler Dreh- und Angelpunkt der europäischen Sekundärrechtssetzung. Diese Bestandsaufnahme gilt auch in Anbetracht der zukünftigen Rolle, die das Europäische Parlament innerhalb der EU-Gesetzgebung einnimmt. Mit dem Vertrag von Lissabon ist zwar eine Stufe erreicht, auf welcher das Europäische Parlament nunmehr auf Augenhöhe mit dem Rat an der EU-Gesetzgebung partizipiert. Dennoch liegt auch zukünftig im Rat ein (nicht mehr der alleinige) ‚Masseschwerpunkt' der Union. Eine solche fortwährende veritable Teilnahme des Rates am EU-Gesetzgebungsverfahren ist auch sinnstiftend. Im Rat sind nämlich genau diejenigen versammelt, welche in Wahrheit die Herren der Verträge sind: Die nationalen Regierungen.

Anhand dieser Bestandsaufnahme erscheint es als zumindest hinterfragenswert, ob die nationalen Regierungen, allen voran die deutschen Ratsmitglieder, im Gesetzgebungsverfahren wie es der Vertrag von Lissabon vorsieht auch weiterhin über eine veritable Vetoposition verfügen? Man könnte diesbezüglich folgende These vertreten:

Diese nationalen Regierungen stellen auch weiterhin die eigentlichen Schöpfer des europäischen Primärrechts dar. Sie haben die Verträge der Union und der vormaligen Gemeinschaft kreiert mittels derer weite Teile nationalstaatlicher Materien ins Supranationale transponiert wurden. Es ist daher auch zukünftig sinnstiftend, dass die EU-Rechtsakte als Produkte der Übertragung nationaler Kompetenzen maßgeblich von den nationalen Regierungen determiniert werden und die immer wieder geforderte demokratische Legitimation über genau jene nationalen Regierungen erfolgt.

Nationale Regierungsexekutive können zwar nicht mehr allein aber im Zusammenspiel mit anderen Ratsmitgliedern exekutivem Einspruch zur Durchsetzung verhelfen. Nicht jedes Veto würde sich im komplexen Konzept der qualifizierten Mehrheiten durchsetzen können. Das müsste es aber auch gar nicht. Das Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme in einem supranationalen Völkerrechtssubjekt, das zudem von einer immer größer werdenden Teilnehmerschar geprägt ist, würde systemlogisch das Akzeptieren von erhöhten Vetoquoren erfordern. Exekutive Vetoeinsätze auf EU-Ebene wären beim regulären Mehrheitsverfahren wie es der Vertrag von Lissabon vorsieht somit nicht allein durch deutsche Minister fruchtbar zu machen. Es bedürfte der Vervollständigung durch exekutive

Ratsmitglieder anderer Mitgliedsstaaten. Letztlich wären es aber gerade diese potentiellen Vetorechte der deutschen Bundesregierung im Ministerrat, welche im Wesentlichen die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Rückkopplung an das deutsche Staatsvolk sicherstellt. Eine solche Sichtweise setzt allerdings eine grundsätzliche Annahme voraus: Der eigentliche Korpsgeist europäischer Integration wohnt den nationalen Exekutiven inne. Die Staats- und Regierungschef der EU-Mitgliedsstaaten bewahren den Heiligen Gral des europäischen Gemeinschafts- jetzt Unionsgedankens. Die fortschreitende Unionentwicklung wird trotz aller parlamentarischer Ratifikation letztlich gespeist aus der demokratischen Legitimation, welche die nationalen Regierungen erfahren.

Bei Zugrundelegung dieses Ansatzes ließe sich mit Fug und Recht behaupten, dass auch die gesteigerten Beteiligungsrechte der nationalen Parlamente[1181] und des Europäischen Parlaments[1182] diesen essentiellen Zusammenhang nicht vollständig ersetzen können. Bei europäischen Gesetzen herrscht sowohl beim Bundestag als auch bei den Landesparlamenten eine richtiggehende „Durchwink-Mentalität".[1183] Das ist auch durchaus verständlich. Bei nationalen Wahlen stehen nationale Themen im Vordergrund und keine europäischen. Nationale Wahlen sind derzeit keine mittelbaren Europawahlen und werden es wohl auch künftig nicht sein.[1184] Es fehlt hierfür nicht nur an einem homogenen europäischen Staatsvolk. Vielmehr existiert in den wesentlichen Mitgliedsstaaten wie beispielsweise Großbritannien noch nicht einmal der diesbezügliche politische Wille. Wie

---

1181 Siehe Protokollanhang zum Vertrag von Lissabon –Über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union – Vgl. Amtsblatt EU v. 17.12.2007, C 306/148.

1182 Ruffert stellt in EuR 2009, 31 (39) heraus, dass es auch nach dem Vertrag von Lissabon bezüglich der demokratischen Legitimation des Europäischen Parlament systembedingt keine wirklichen Fortschritte gab: *„…In seiner Zusammensetzung soll das Europäische Parlament nach wie vor die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger repräsentieren, Art. 14 Abs. 2 S. 1 EUV. Sieht man von der Posse um die Stellung des Präsidenten ab, gibt es insoweit durch den Vertrag von Lissabon keine substantiellen Veränderungen im Vergleich mit der VerfEU. Zwei zentrale Probleme der Parlamentszusammensetzung werden damit perpetuiert. Erstens wird der Grundsatz der Wahlgleichheit nicht garantiert (und fehlt daher in der Aufzählung des Art. 14 Abs. 3 EUV), weil die quantitativen Relationen zwischen den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten in der Zusammensetzung des Parlaments nicht abgebildet werden. Dies wird zwar im Grundsatz durch die degressiv proportionale Zusammensetzung versucht, jedoch durch den Korridor von sechs bis 96 Sitzen pro Mitgliedstaat nicht erreicht. Zweitens verzichtet auch der Reformvertrag von Lissabon auf die Einführung eines einheitlichen Europawahlrechts und überträgt die Verantwortung für die Zusammensetzung im Detail dem Europäischen Rat (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 EUV), während das Wahlrecht nach wie vor nur durch einen von allen Mitgliedstaaten zu ratifizierenden Akt vereinheitlicht werden kann (Art. 223 Abs. 1 AEUV). Diese Ermächtigungen ermöglichen wegen der verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht den konsequenten Schritt, die Zusammensetzung des Parlaments und den Zuschnitt der Wahlkreise von der Zuordnung zu den Mitgliedstaaten zu lösen. Es verbleibt ein Legitimationsdefizit infolge der unterschiedlichen Wahlmodi – was im jahrelangen Verfassunggebungsprozess nicht geglückt ist, wird sich wohl kaum kurzfristig in einem neuen Direktwahlakt realisieren lassen – sowie vor allem infolge der quantitativ ungleichen Repräsentation. …"*
Dennoch kommt er zu dem pragmatischen Schluss:
„…Es ist natürlich zu bedauern, dass die Beseitigung dieses Defizits im Reformvertrag von Lissabon nicht gelingen kann, selbst wenn er ratifiziert wird. Andererseits lässt sich nur schwer vertreten, dass infolge dieses Defizits die Legitimation für die parlamentarische Mitwirkung an der EU-Gesetzgebung entfällt. Unterschiedliche Wahlmodi mögen zu Verzerrungen bei der Mehrheitsbildung führen, sie beseitigen jedoch nicht die Legitimation der Wahl der einzelnen Abgeordneten. Auch andere föderale Systeme kennen Wahlrechtsunterschiede. Die unterschiedliche quantitative Gewichtung der Stimmen je nach Mitgliedstaat lässt sich in Maßen durch Minderheitenschutzüberlegungen sowie Überlegungen zur Funktionsfähigkeit des Parlaments rechtfertigen. Eine Vergrößerung des Parlaments über 750 Abgeordnete hätte die Arbeitsfähigkeit nachhaltig infrage gestellt. …"

1183 Ebenso: v. Arnim, Wohin treibt Europa, in: NJW 2007, 2531 (2533).

1184 A.A. Pernice, Der Vertrag von Lissabon – Ende des Verfassungsprozesses der EU?, in: EuZW 2008, 65.

könnten Länder, welche noch nicht einmal in der Lage, sind auf die eigene Währung zu verzichten, einen politischen Grundkonsens für tatsächliche Europawahlen erzeugen? Zudem ist das europäische Projekt immer noch eines der Regierungen.[1185] Es gehört zwar zu den nicht gern gehörten Wahrheiten, aber ein Herzensprojekt der Staatsvölker ist die Europäische Integration keinesfalls.[1186] Dies zeigte sich auch und gerade bei den Verfassungsvertragsreferenden in Frankreich und den Niederlanden sowie beim Scheitern des Lissabon-Referendums in Irland. Aus den nationalen Wahlen daher mittelbare Europawahlen zu stilisieren, entspräche lediglich deutschem Wunschdenken, aber nicht der europäischen Realität. Bei der Analyse der Verfassungsreferenden zeigte sich vielmehr, wie bereit das französische, niederländische und irische Volk jeweils waren, das große Projekt eines geeinten Europas auf dem Altar des innenpolitischen Protestes zu opfern.[1187]

Der Reformvertrag von Lissabon ist zwar trotz zwischenzeitlicher Blockade durch das irische Referendums-Nein und veritablen polnischen und tschechischen

---

[1185] Vgl. Der Spiegel, v. 23. Juni 2008, S. 28: *„Ohne Frage ist dies die größte Versammlung von Schlawinern, die es weltweit gibt. Es sind 27, nein es sind mehr. Die Außenminister sind ja auch dabei, nicht nur die Staats- und Regierungschefs. Sie tun so harmlos, wie sie da an ihrem gigantischen Tisch in Brüssel sitzen und parlieren, aber sie hecken wieder etwas aus. Sie wollen ihren Völkern eine große Sache unterjubeln, sie arbeiten schon lange daran, und ihre Vorgänger haben es auch getan. Sie jubeln ihren Völkern die Europäische Union unter, mehr und mehr. Nichts passiert seit 50 Jahren, die Politik macht Politik gegen das Volk, und das fällt nur auf, wenn ein Volk mal gefragt wird, was es davon hält. …“.*

Insbesondere historische Erfahrungen genügen offensichtlich nicht mehr als Argumente, um das europäische Projekt zu rechtfertigen und für die Staatsvölker attraktiv erscheinen zu lassen: Vgl. „Sündenbock im heuchlerischen Spiel“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 04. Juli 2008, S. 1: *„...Offenkundig reicht es nicht mehr, mit dem Verweis auf die Geschichte unseres Kontinents Sympathien für eine Union der Europäer zu generieren, also verlässlich Zustimmung zu einer konkreten Politik oder einer Vertragsreform zu erhalten. Das Friedensmotiv hat sich verbraucht, obwohl es das mächtigste von allen denkbaren ist. Freizügigkeit und Wohlstandsgewinne im Binnenmarkt reichen da nicht heran, obschon auch die in ihrer Bedeutung nicht hoch genug einzuschätzen sind. Also was dann? Ist es die EU als Bollwerk gegen die „negativen“ Aspekte der Globalisierung, was sie künftig integrationspolitisch antreibt und weswegen die Wähler sie mögen sollen? Es fällt schwer, darin eine identitätsbildende Kraft zu sehen. …“.*

[1186] Vgl. „Die Stunde der Geiselnehmer“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 13. Juni 2008, S. 1: *„…Es ist eine schmerzliche Wahrheit: Wenn Wähler in EU-Mitgliedsstaaten direkt gefragt werden, dann ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sie nicht so abstimmen, wie es die Regierenden ihnen nahelegen und die unbestreitbaren Vorteile, die mit der europäischen Einigung verbunden sind, eigentlich auch. Selbst die Iren sind „Europa“ gegenüber vielfach gleichgültig geworden – wenn es regelrecht unheimlich zu werden droht, dann schlagen Gleichgültigkeit und Distanz in Ablehnung um, und die Argumente der Befürworter verhallen. …“*

Vgl. „Europäische Vielfalt“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 14. Juni 2008, S. 1: *„…Offensichtlich sind die europäischen Völker nicht mehr bereit, den Weg mitzugehen, den ihre Regierungen für eine „immer engere Union“ gewählt haben. Das liegt daran, dass die europäischen Entscheidungsprozesse so komplex sind, dass sie kaum jemand versteht; demzufolge werden auch ihre Ergebnisse nicht mehr akzeptiert. Abstrakt gesagt: Sowohl die Erweiterung als auch die Vertiefung der EU stoßen auf Zweifel, die bei erster Gelegenheit in Ablehnung umschlagen – auch weil die Leute spüren, das beides gleichzeitig nicht geht. …“.*

[1187] Unterstützung findet diese Sicht der Dinge in einem, dem ehemaligen französischen Staatspräsidenten Francois Mitterrand zugewiesen, Ausspruch, dass das Volk nicht auf die Frage antworte, die ihm in einem Referendum gestellt werde, sondern es stimme über die Regierung ab, die sie ihm stelle. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 14. Juni 2008, S. 1.

Als ein Nachweis für jene pessimistische Bestandsaufnahme kann das Referendum zum „Vertrag von Lissabon“ gelten. Keine wirklichen handfesten Vertragsmängel oder Nachteile Irlands waren ursächlich für das mehrheitliche Nein der Iren, sondern im Wesentlichen *„innenpolitischen Motive“* – Vgl. „Die Lissabon Krise“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 01. Juli 2008, S. 1. Die Annahme innenpolitischer Gründe drängt sich vor allen deshalb auf, da Irland zu den Ländern der Europäischen Gemeinschaft gehörte, welche am meisten von deren Fördertöpfen profitierten. Die EG-Regional- und Wirtschaftsförderung haben Irland dabei geholfen, sich von einem Agrarstaat zu einem modernen Industriestaat zu entwickeln. Groll und Zorn auf Seiten der Iren gegenüber der EU erscheint daher eigentlich unangebracht.

Verzögerungspirouetten in Kraft getreten, dennoch ist darin kein Schritt in eine andere Richtung erkennbar, als in diejenige, dass es den einzelnen Staatsvölkern bezüglich der Europäischen Union um mehr ginge, als um die Verteilung der Mittel aus den ‚Fleischtöpfen' Europas und mithin um die knallharten Interessen eines jeden Mitgliedsstaates.[1188] Dessen Regierungen müssen sich in nationalen Wahlen nicht dafür verantworten, wie weit sie Europa voran gebracht haben, sondern was und wie viel Europa für den eigenen Nationalstaat wert sowie welcher Einfluss zugunsten des eigenen Landes durchsetzbar war.[1189] Dieser Bewertungsfaktor stellt die faktische demokratische Anbindung an die Staatsvölker dar. Damit erfolgt die immer wieder geforderte demokratische Rückkopplung in effektiver demokratischer Weise einzig und allein über die Regierungen der Mitgliedsstaaten. Deren Vetorecht im Ministerrat ist der sicherste Weg zur Anknüpfung an die legitimierende Gewalt des Demos.

Legte man diese zugegebenermaßen in Bezug auf die Rolle nationaler Parlamente defätistische These bei der Analyse der institutionellen Regeln des EU-Gesetzgebungsverfahrens zugrunde, so müsste man zu dem Ergebnis kommen: Über den ‚output', den nationale Regierungen mittels Vetoeinsatz in Europa für

[1188] Der Analyse, dass es im Rat, als dem dominierenden Entscheidungsgremium in der EU, maßgeblich um nationale Sonderinteressen geht, zustimmend: Fisahn/Viotto, Anforderungen an eine demokratische Europäische Union, in: ZRP 2007, 198 (200).
Dennoch gab es unter den mitgliedsstaatlichen Regierungschefs immer wieder rühmliche Ausnahmen, die in der Lage waren zur Erreichung des Europäischen Projekts nationale Interessen zurückzustellen. Erwähnenswert sind dabei auf der Seite Deutschlands, als dem größten Nettozahler der Europäische Union, Bundeskanzler a.D. Helmut Kohl, aber auch die in ‚seine europäische Schule' gegangene Bundeskanzlerin Merkel (Vgl. „Angela Merkel beeindruckt Europa" in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 18. Dezember 2005, S. 1). Beide Regierungschefs waren und sind (wenn auch zumeist bei den Europäischen Räten) insbesondere in Fragen finanzieller Zugeständnisse grundsätzlich bereit, deutsche Nationalinteressen zugunsten des Vorankommens der Gemeinschaft zurückzustellen. Dieses politische Primat werden zumindest auch die Minister Helmut Kohls in den jeweiligen Ministerräten zu verfolgen gewusst haben.
Trotz dieser wohl grundsätzlich auch weiterhin geltenden Maxime deutscher Europapolitik muss auch für Deutschland zumindest ein Trend ausgemacht werden, der bezüglich des drohenden Staatsbankrotts Griechenlands im Jahr 2010 offenkundig wurde. (Zu diesem Gesamtthemenkreis: Gastbeitrag von Pernice, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 25. März 2010) Die deutsche Bundeskanzlerin verweigerte sich mit großem Engagement dem Ansinnen der meisten anderen europäischen Mitgliedstaaten, Griechenland EU-Finanzhilfen zur Verfügung zu stellen. Diese Haltung hatte mehrere Gründe, aber auch solche des innenpolitischen Kalküls. – Vgl. SPIEGEL online, v. 23. März. 2010: *„… Die Deutschen dagegen verwiesen auf die allgemeine Solidaritätsbekundung der EU vom Februar. Standhaft wehrte sich Berlin daher gegen eine neue Hilfszusage - aus mehreren Gründen: Da ist zum einen* das innenpolitische Kalkül*: Dass Merkel sich in der EU unbeliebt macht, nimmt sie in Kauf, weil ihre starre Haltung daheim populär ist. Die Mehrheit der Deutschen ist der Meinung, die Griechen sollten sich selbst helfen, nachdem sie die anderen Euro-Staaten über Jahre betrogen haben. Kurz vor der wichtigen Landtagswahl in NRW will die Regierung der Republik nicht erklären, dass deutsches Steuergeld auf dem Peloponnes für Stabilität sorgen soll, während Deutschland selbst unter einem Schuldenberg ächzt. …"*.
[1189] Die Macht der Stimmgewichtung und des Zählverfahrens im Rat, als unmittelbarem Ausdruck eines nationalen Vetorechts, ausgeübt über die jeweilige Regierung, wurde wiederholt deutlich im Zusammenhang mit dem gescheiterten irischen Referendum über den „Vertrag von Lissabon". Der polnische Präsident Kaczynski nutze die Konfusion über das irische Nein zum Änderungsvertrag und brachte seine Auffassung zum Abstimmungssystem dahingehend zu Ausdruck, dass ein Ausbau der Mehrheitsentscheidungen im Rat zum Verlust des polnischen Vetos auf EU-Ebene führen würde. Daher verweigerte er die Ausfertigung des Ratifikationsgesetzes – Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 01. Juli 2008, S. 3: *„…Kaczynskis Zögern trübt die Hoffnung mancher Europapolitiker, durch schnelle Ratifikation des Vertrages soviel Druck auf Irland auszuüben, dass dort das Referendum wiederholt wird. Der Präsident will diesen Weg nicht mitgehen und begründet dies damit, dass das* Veto-Recht *kleiner Länder in der Union nicht untergraben werden dürfe.* ‚Wenn das Prinzip der Einstimmigkeit einmal verletzt wird, wird es niemals gelten'…*"*.

ihr Mitgliedsland erstreiten können, ließe sich der zunehmend kumulative Vetoeinsatz im Ministerrat als legitimer Umsetzung des demokratischen Wählerwillens rechtfertigen.[1190]

3. Die deutsche Vetorealität nach dem Lissabon-Urteil des BVerfG

Aus europapolitischer Perspektive mag eine solche tendenziöse Sicht der Dinge ihre Existenzberechtigung gehabt haben. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.06.2009[1191] kann dieser Ansatz für das Vetopotential deutscher Ratsmitglieder allerdings zunehmend keine Geltung mehr verlangen.

Durch den nun mehr als deutlich gewählten Ansatz, die demokratische Legitimation der Europäischen Union nicht mehr allein dem dafür nie absolut tauglichen Europäischen Parlament zu überantworten, sondern dem deutschen Gesetzgeber eine profunde *Integrationsverantwortung* „aufzubürden“, hat das Bundesverfassungsgericht damit begonnen, die wenigen Einfallstore exekutiver Vetoeinsätze auf europäischer Ebene zu schließen. Konnte man die soeben dargestellte europäische Vetothese mit einigem Pragmatismus bisher auch noch für Deutschland vertreten, so verbietet sich dies nach der Lissabon-Entscheidung und der diesbezüglichen Änderung des deutschen Begleitgesetzes nunmehr.

1190 Auch *Roman Herzog* beschreibt zusammen mit *Frits Boltkestein* und *Lüder Gerken* noch im Jahr 2010 die Möglichkeiten der Bundesregierung, im Rat gegen EU-Kompetenzüberschreitungen vorzugehen, als **Vetorecht**. Letztlich fordert er die deutsche Exekutive sogar dazu auf von einem solchen **Veto** Gebrach zu machen. – Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 15. Januar 2010: *„…Hier läuft vieles falsch. Das jüngste Beispiel ist eine EU-Richtlinie, die selbständigen (!) Frauen einen Anspruch auf staatliche Sozialleistungen gewährt. In der entscheidenden Ministerratssitzung insistiert die Bundesregierung nachdrücklich, dass die EU gar nicht die erforderliche Gesetzgebungskompetenz besitze und dass dieses Vorhaben einen rechtwidrigen Eingriff in die nationalen Sozialleistungssysteme darstelle. In der anschließenden Abstimmung enthielt sie sich jedoch der Stimme, um die Richtlinie dennoch nicht zu blockieren. Das geschah beileibe nicht zum ersten Mal: In Brüssel heißt dieses Abstimmungsverhalten "German vote". Ähnliches droht bei dem auf dem Tisch liegenden Richtlinienentwurf zur massiven Ausdehnung der europäischen Antidiskriminierungsgesetzgebung. Nach den Vorstellungen der Kommission, maßgeblich unterstützt vom Europäischen Parlament, sollen nicht behindertengerechte Geschäfte und Restaurants bedarfsunabhängig umgebaut werden müssen und auch Mieter den behindertengerechten Umbau von Wohnungen verlangen können. Die Bundesregierung hat im Ministerrat die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips geltend gemacht und sich klar gegen dieses Vorhaben ausgesprochen. In der Tat liegt eine national nicht lösbare, grenzüberschreitende Problemlage nicht vor; Gebäude können nun einmal nicht von einem in den anderen Staat wandern. Die Bundesregierung könnte den Entwurf mit einem* Veto *zu Fall bringen. Dazu wird es aber voraussichtlich nicht kommen. …“*.

1191 BVerfG, Urt. v. 30.06.2009, 2 BvE 2/08 = BVerfGE 123, 267-437 = NJW 2009, 2267 = EuZW 2009, 552.

a. Das Konzept der Integrationsverantwortung

Das Konzept der parlamentarischen Integrationsverantwortung, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil kreiert, lässt sich wie folgt darstellen[1192]:

Den deutschen Verfassungsorganen obliegt eine dauerhafte Integrationsverantwortung, die darauf gerichtet ist, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen i.S. des Art. 20 Abs. 1, 2 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG entspricht.

Das Bundesverfassungsgericht charakterisiert die Europäische Union in seiner Lissabon-Entscheidung als „Vertragsunion souveräner Staaten". In den Institutionen der Union kooperieren souveräne Staaten ohne dabei ihre Identität in Frage zu stellen. Der „befriedete Raum und die darin gewährleistete Ordnung", der das Wesensmerkmal souveräner Staatlichkeit ausmache, dürfe im Prozess der europäischen Integration nicht angegriffen werden. Mehr als einen „politischen Sekundärraum" kann der politische Prozess der EU danach nicht bilden. Das Bundesverfassungsgericht verlangt in seinem Urteil nicht, dass die europäische Hoheitsgewalt über demokratische Mechanismen auf die europäischen Bürger rückgebunden werde. Es gehe darum, die verfassungsstaatlichen Mechanismen demokratischer Selbstregierung, wie sie mit Blick auf die Entscheidungsfindung *im* souveränen Staat bestehen, nunmehr auch für den europäischen Sekundärraum nachzubilden. Die Öffnung souveräner Staatlichkeit für die Akte einer überstaatlichen Gewalt erscheint nur dann erträglich, wenn es sich dabei nicht lediglich um eine Aussetzung und Unterwerfung handelt, sondern wenn sich auch diese Akte als Realisation der Idee der demokratischen Selbstbestimmung des deutschen Volkes begreifen lassen. Das *Konzept der Integrationsverantwortung* zielt damit darauf ab, die Spannungslage aufzulösen, die zwischen dem verfassungsrechtlichen Anliegen einer Teilnahme an überstaatlichen Integrationsprozessen (und der damit einhergehenden Unterwerfung unter die Entscheidungen verbandsfremder Organe) und dem Anliegen der Sicherung einer freien Selbstbestimmung der Mitglieder des jeweiligen Verbands besteht. Die Integrationsverantwortung steht der Übertragung von Hoheitsrechten nicht entgegen. Sie impliziert aber, dass die Organe jenes Verbands, dessen Gestaltungsfreiheit von der überstaatlichen Entscheidungstätigkeit eingeschränkt wird, sich in einer demokratischen Grundsätzen ge-

[1192] Die Darstellung beruht im Wesentlichen auf der Urteilsbesprechungen von Nettesheim, in: NJW 2010, 177. Weitergehende Analysen finden sich bei: Classen, JZ 2009, 881; Hillgruber/Gärditz, JZ 2009, 872; Pache, EuGRZ 2009, 285; Schorkopf, EuZW 2009, 718; ders. German Law Journal Vol.10No.08; S. 1219 ff; Terhechte, EuZW 2009, 724. Insbesondere sei hingewiesen auf die kritischen Stellungnahmen von F. Mayer in NJW 2010, 714; Schwarze, in: EuR 2010, 108; Möllers, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 16. Juli 2009 „Was ein Parlament ist bestimmen die Richter"; Halberstam/Möllers, German Law Journal Vol.10No.08, S. 1241 ff; Tomuschat, German Law Journal Vol.10No.08, S. 1259 ff; Schönberger, Law Journal Vol.10No.08, S. 1201 ff. Demgegenüber das Urteil schon fast euphorisch preisend: Isensee, in: ZRP 2010, 33.

nügenden Weise an der Wahrnehmung der überstaatlichen Gewalt beteiligen müssen (Kompensationsgedanke). *Eine hinreichende demokratische Rückbindung der europäischen Hoheitsgewalt verlangt danach, dass die demokratisch verantwortlichen Staatsorgane die Entscheidungstätigkeit europäischer Organe kontinuierlich so begleiten, dass sie sich nicht als Fremdgesetzgebung darstellt.* Der Tendenz zur Entparlamentarisierung von Entscheidungsprozessen, wird für den Bereich der europäischen Integration entgegengewirkt. Im Maastricht-Urteil ging das *BVerfG* noch davon aus, dass den Anforderungen des Grundgesetzes schon dadurch Genüge getan werden kann, dass das „Integrationsprogramm" im Primärrecht mit hinreichender Bestimmtheit festgelegt wird. In der Lissabon-Entscheidung taucht die Vorstellung, dass sich der Integrationsprozess dadurch hinreichend steuern und demokratisch verantworten lasse, dass in den Vertragsbestimmungen ein „Integrationsprogramm" festgelegt werde, nur noch am Rande auf. Dem *Bundesverfassungsgericht* zufolge verlangt das Gebot der kontinuierlichen Begleitung der Entscheidungstätigkeit europäischer Organe mehr, als dass europäische Kompetenzen durch Vertragsgesetz begründet werden. Ebenso wenig ist es generell ausreichend, dass durch die EU-rechtlich gewährte Mitwirkung deutscher Vertreter im Europäischen Rat und im Rat eine Einwirkungsmöglichkeit gegeben ist. Diese Form demokratischer Kontrolle gewährleistet ein hinreichendes Legitimationsniveau nur im Normalfall europäischer Entscheidungsfindung. In Fällen, die jenseits dieser Normalität liegen, bedarf es einer begleitenden Zustimmung, Überwachung und Kontrolle durch die vom *Bundesverfassungsgericht* insoweit mit einer besonderen demokratischen Dignität ausgestatteten gesetzgebenden Organe.

b. Die Umsetzung des Lissabon-Urteils als Veto-Todesstoß

Mit dem Integrationsverantwortungsgesetz[1193] wurde den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts aus dem Lissabon-Urteil Rechnung getragen.[1194]

Für die Vetorechtsfrage interessiert bezüglich des Integrationsverantwortungsgesetzes nur eines: Stellt das Einspruchswirken deutscher Ratsmitglieder auf europäischer Ebene weiterhin eine Vetorechtsausübung dar? Erste Aufschlüsse für die Beantwortung dieser Frage kann eine Urteils-Analyse von *Frank Schorkopf* bieten[1195]:

„…Die Integrationsverantwortung liegt insgesamt bei den Verfassungsorganen, die sie nach ihrer Zuständigkeit in überstaatlichen Angelegenheiten aufnehmen müssen. […] Der Bundestag und – soweit innerstaatlich beteiligt – der Bundesrat werden durch zusätzliche Entscheidungsvorbe-

[1193] Integrationsverantwortungsgesetz v. 22. September 2009; BGBl I, S. 3022.

[1194] Zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens und den gesetzgeberischen Motiven zusammenfassend: Hahn, in: EuZW 2009, 758. Eine detaillierte Aufstellung der einzelnen Normen bietet Nettesheim, in: NJW 2010, 177 (178 ff).

[1195] Vgl. Schorkopf, EuZW 2009, 718 (723).

halte erheblich gestärkt. Auch der Bundespräsident erhält ein neues Argument, sein materielles Prüfungsrecht auszuüben. Es sieht danach aus, als ob das Urteil die Stellung der genannten Verfassungsorgane zu Lasten der Bundesregierung ausgebaut hätte. Sicherlich wird es in der Bundesregierung mit Sorge gesehen werden, dass die Prärogative der Exekutive in auswärtigen Angelegenheiten, zu denen in diesem Fall dann auch die Mitwirkung an der EU zählt, ihre harte Schale eingebüßt hat. Nach der Lissabon-Entscheidung wird es dem Bundestag sogar möglich sein, der Bundesregierung Weisungen zum Stimmverhalten des deutschen Vertreters im Rat zu erteilen. *Im Grunde zieht das Gericht aber nur die verfassungsrechtlichen Folgen aus einer Entwicklung, die überstaatliche Politikgestaltung und Rechtssetzung von einem begrenzten Ausnahmefall zu einer Handlungsvariante für den Normalfall gemacht hat. Die stärkere Einbindung des Bundestags in die europäische Rechtssetzung kompensiert die abnehmende Möglichkeit der parlamentarischen Feinsteuerung. Die politische Verantwortung bleibt auf diesem Weg verfassungsrechtlich beim unmittelbar durch den Bürger gewählten Parlament, das sich wegen seines Handelns gegenüber dem Bürger und der Öffentlichkeit behaupten muss. Dass die auswärtige Gewalt damit nur noch als eine Gesamthandsaufgabe von Parlament und Regierung wahrgenommen wird, ist mit Blick auf die weiterhin überragende Stellung der Regierung nicht zu befürchten. …"*

Einen ähnlichen Ansatz verfolgt auch *Josef Isensee*[1196]:

„…So heilsam die Aufwertung des Bundestages ist, so darf dieser Impuls des BVerfG doch nicht überschätzt werden. Er stärkt die staatsinterne Macht des Bundestages gegenüber der Bundesregierung, der weiterhin die Außenvertretung der Bundesrepublik zukommt. …"

Diese beiden Europa- und Verfassungsrechtler beschreiben die neue Integrationsverantwortungsrolle der Legislative und zuvorderst des Bundestages zwar durchaus zutreffend. Fraglich ist jedoch, ob die beschriebene Konsequenz für die Regierung auch in der Verfassungsrealität Bestand haben kann. Dies darf mehr als nur angezweifelt werden. Es kann gar nicht übersehen werden, dass das Lissabon-Urteil den Gesetzgeber nicht nur in Fragen europäischer Integration in die Pflicht genommen hat. In etlichen Bereichen muss das Regierungshandeln auf europäischer Ebene ausdrücklich legitimiert werden, da Schweigen oder tendenzielle Gegenvorstellung nicht mehr genügen.[1197]

Die diesbezüglich offenkundige nahe Anlehnung des Integrationsverantwortungsgesetzes an das Lissabon-Urteil war wohl schon dem Zeitdruck des kaum drei Monate währenden Gesetzgebungsprozesses am Ende der 16. Legislaturperiode geschuldet. Die Konsequenzen werden sich jedoch erst zukünftig zeigen. Europäisches Regierungshandeln deutscher Exekutivspitzen wird in Zukunft

1196 Vgl. Isensee, in: ZRP 2010, 33 (35).
1197 Vgl. BVerfGE 123, 267 (437*): „Ein Schweigen von Bundestag und Bundesrat reicht daher nicht aus, diese Verantwortung* [gemeint ist die Integrationsverantwortung] *wahrzunehmen"*.

mangels parlamentarischer Ermächtigung tendenziell autonom unmöglich, weil unzulässig sein. Ob die Anbindung der parlamentarischen Mehrheit an ‚ihre' Exekutive dauerhaft dafür sorgen wird, dass deutsche Minister im Rat autark agieren können und die Regierungsmehrheit zuhause im Parlament dafür den Rücken freihält, wird sich noch erweisen müssen, wenn es um fundamentale Fragen geht.[1198] Der Umstand, dass die Verfassungsbeschwerden zum Lissabon-Vertrag von 53 Mitgliedern des Bundestages initiiert wurden, sollte zur Vorsicht mahnen. Ein weiter so wie bisher in arrivierten Verfahrensmustern wird es jedenfalls nicht geben.

Zudem sollte sich die Erkenntnis durchsetzen, dass die im Lissabon-Urteil nur zaghaft vorgenommene Integrationsverantwortungsübertragung auf die deutsche Legislative bei nächst bester Gelegenheit ausgebaut werden wird. Der II. Senat des Bundesverfassungsgerichts wird es sich nicht nehmen lassen, seine eigenkreierte Rolle des obersten Integrationscontrollers weiter auszubauen. Wer nämlich im Jahr 2005 genau hinschaute, konnte die intellektuelle Vorbereitung des Lissabon-Urteils schon beim Urteil zum ‚Europäischen Haftbefehl' erkennen. Es zeigte sich schon damals im Rahmen des Umsetzungsverfahrens zum ‚Europäischen Haftbefehl' auf einem Feld der noch nicht vergemeinschafteten und daher intergouvernementalen 3. Unionssäule (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen), dass europäische Rechtsetzung für die deutschen Volksvertreter in der Regel potentiell zu „normativer Unfreiheit"[1199] führte. Insbesondere unter den Vorgaben des „Maastricht-Urteils" des Bundesverfassungsgerichts erwies sich eine solche Einengung parlamentarischer Kompetenzen als nicht haltbar, da es zuvorderst die Staatsvölker der Mitgliedsstaaten sein sollten, welche über die nationalen Parlamente hoheitliche Befugnisse des europäischen Staatenbundes demokratisch legitimierten.[1200] Die Rechtssetzung sollte nicht in einen „unüberschaubaren, in seinem Selbstlauf nicht mehr steuerbaren, Automatismus"[1201] münden. Im Jahr

---

1198 Die fehlende exekutive Eigenständigkeit nach dem Lissabon-Urteil zeigte sich z.B. im Zusammenhang mit den Diskussionen um die Konsequenzen aus dem gerade noch abgewendeten Staatsbankrot des Euro-Landes Griechenland im Frühjahr 2010. Der deutsche Finanzminister konnte im Angesicht der Vorgaben des Lissabon-Urteils nicht autark über die Möglichkeiten einer Europäischen Wirtschaftsregierung oder eines Europäischen Währungsfonds diskutieren, da ihm die Integrationsrückkoppelungen an die Legislative die Hände banden – Vgl. hierzu .Frankfurter Allgemeine Zeitung-NET, v. 15. März 2010: *„…Nur im Vorbeigehen erwähnt der Minister, dass ein Währungsfonds eine Änderung der EU-Verträge erfordert. Er sagt nicht, was geändert werden müsste: jene „No bail out"-Klausel, die eine Haftung der EU oder anderer Mitgliedstaaten für die Schulden eines Euro-Staates ausschließt und die einst von deutscher Seite zu einer der Voraussetzungen für die Währungsunion gemacht wurde. Mit einem EWF wäre nicht nur diese Gemeinschaftshaftung institutionalisiert, sondern auch die Wirtschaftsregierung. Wie sich das mit den Vorgaben des Lissabon-Urteils des Bundesverfassungsgerichts vereinbaren lässt, ist eine spannende Frage. …"*

1199 Der Bundestagsabgeordnete Ströbele führte den Begriff der „normativen Unfreiheit" in die mündliche Verhandlung zur Verfassungsbeschwerde gegen das deutsche Umsetzungsgesetz zum ‚Europäischen Haftbefehl' ein. Diese Aussage basierte auf dem Umstand, dass die nationalen Parlamentarier die Brüsseler Normflut nur noch „eins zu eins" durchwinken würden, da es sowohl an der Zeit als auch der Kompetenz zur fundierten Prüfung fehle und daher das Parlament de facto vollständig ausfiele. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 19.07.2005, S. 1.

1200 BVerfGE 89, 155 (181 ff).

1201 Vgl. in Bezug auf das Themenfeld der Währungsunion: BVerfGE 89, 155 (157).

2005 machte das Bundesverfassungsgericht endgültig deutlich, dass das deutsche Umsetzungsgesetz für den ‚Europäischen Haftbefehl' und dessen parlamentarische Kreation diesen Anforderungen nicht gerecht wurde.[1202]

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Notwendigkeit einer „normativen Freiheit" der nationalstaatlichen Parlamente als den „Herren der Verträge" ließen sich schon damals problemlos vom intergouvernementalen Bereich der 3. Unionssäule auf die 1. Säule und die dortige sekundäre Gemeinschaftsrechtssetzung übertragen. Der wohl im Jahr 2005 durch die deutsche Politik nicht gehörte ‚Schuss vor den Bug' führte vier Jahre später am 30. Juni 2009 fast zur Versenkung deutscher Integrationsambitionen.

Auch wenn *Schorkopf* nach dem Lissabon-Urteil immer noch von einer überragenden Stellung der Regierung im Rahmen der Gesamthandsaufgabe auswärtige Gewalt ausgeht, so ist die Tendenz des Bundesverfassungsgerichts für die nächsten Jahre doch klar und deutlich vorgezeichnet. Europäische Integration soll keine originäre Aufgabe der Exekutiven mehr sein. Wenn nunmehr durch das Bundesverfassungsgericht über das Konzept der Integrationsverantwortung der Legislative profunde Machtteilhabe im Bereich der EU-Gesetzgebung übertragen wird, so ist nicht damit zu rechnen, dass sich die Legislative diesbezüglich ein self-restraint auferlegen wird.

Um eine Konsequenz kommt eine vetorechtliche Analyse daher nicht umhin: Deutsche Regierungsmitglieder verfügen schon jetzt nur noch beschränkt und zukünftig immer weniger über Vetorechte im Rahmen europäischer Rechtssetzung. Denn eines hat diese hier vorliegende Vetoanalyse gezeigt, legislativ abgelei-

---

1202 Das Bundesverfassungsgericht macht in seinem Urteil (BVerfGE 113, 273) unmissverständlich klar, dass das deutsche Umsetzungsgesetz zum ‚Europäischen Haftbefehl' den Anforderungen des Maastricht-Urteils an Demokratie und Parlamentarismus nicht gerecht wurde. Es führte daher aus: *„…Infolge der Nichtigerklärung des Gesetzes über den Europäischen Haftbefehl werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), nunmehr in völliger normativer Freiheit Gelegenheit haben, ihrer Verfassungspflicht (vgl. BVerfGE 89, 155 <210 f.>) zu genügen und den Anforderungen des Subsidiaritätsprinzips (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG) Rechnung zu tragen. Der Gesetzgeber hat den Rahmenbeschluss – sofern er sich hierzu überhaupt noch entschließen sollte – nicht nur dergestalt umzusetzen, dass die Einschränkung des Grundrechts auf Auslieferungsfreiheit verhältnismäßig ist – an sich eine pure Selbstverständlichkeit, die einer Erwähnung nicht bedurft hätte –; er muss vielmehr auch den Grundsatz der Subsidiarität (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG) in der hier dargelegten Weise beachten.*

Verletzungen des Subsidiaritätsprinzips durch einfachgesetzliche Normen hat das Bundesverfassungsgericht unter dem Gesichtspunkt des Verstoßes gegen höherrangiges Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) bereits von Amts wegen zu prüfen. Dessen ungeachtet hat das Subsidiaritätsprinzip aber nicht nur objektiv-rechtlichen, sondern zugleich auch subjektiv-rechtlichen Gehalt. Insoweit ist der enge sachliche Zusammenhang mit Art. 38 GG zu sehen. Diese Vorschrift schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Deutschen Bundestages so zu entleeren oder faktisch zu binden und vorzuformen, dass das demokratische Prinzip verletzt wird (vgl. BVerfGE 89, 155 <172>).

Das Recht eines jeden Deutschen aus Art. 38 GG auf effektive Teilhabe an der Ausübung staatlicher Gewalt kann demnach verletzt sein, wenn die Wahrnehmung der Kompetenzen des Deutschen Bundestages so weitgehend auf ein von den Regierungen gebildetes Organ der Europäischen Union übergeht oder von ihm faktisch vorgeprägt wird, dass die nach Art. 20 Abs. 1 und 2 GG in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG unverzichtbaren Mindestanforderungen demokratischer Legitimation der dem Bürger gegenübertretenden Hoheitsgewalt nicht mehr erfüllt werden (vgl. BVerfGE 89, 155 <172>). Dem Deutschen Bundestag müssen deshalb Aufgaben und Befugnisse von substanziellem Gewicht verbleiben (vgl. BVerfGE 89, 155 <186>). Dies sicherzustellen ist zugleich eine der primären Aufgaben des Subsidiaritätsprinzips. Sein individualschützender Charakter kann deshalb mit der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden (vgl. Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG). …".

tete Vetorechte sind keine solchen mehr und sollten daher auch nicht so bezeichnet werden.[1203] Somit wird deutlich: Die Existenz von Vetorechten war auf europäischer Ebene mit zunehmender Vergemeinschaftung durchaus zu konstatieren, ihre Blütezeit ist aber zweifelsohne schon wieder vorüber. Der Grund hierfür liegt, wie es schon bei der Analyse früherer nationaler Vetorechte zu erkennen gewesen war, in der Inkongruenz von demokratischem Parlamentarismus und Vetorechten. Eine dauerhafte Koexistenz ist mit der Natur der Vetorechte unvereinbar.

1203 Vielmehr weist die Tendenz ganz offensichtlich in eine ganz andere Richtung, wie *Nettesheim* wohl ungewollt vor Augen führt: „…*Für europäische gesetzgeberische Initiativen, die schwerpunktmäßig der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes unterfallen würden, liegt die Befugnis für die Ausübung des* Vetorechts *beim Bundestag (§ INTVG § 10 INTVG § 10 Absatz I Nr. 1 IntVG). Für die anderen Zuständigkeiten sind Bundestag und Bundesrat mit jeweils einem eigenständigen* Vetorecht *nach § INTVG § 10 INTVG § 10 Absatz I Nr. 2 IntVG ausgestattet worden. …*" – Vgl. Nettesheim, NJW 2010, 177 (179).
Auch wenn die Verwendung der Vetoterminologie im Sinne der Erkenntnisse dieser Dissertation für Legislativrechte als fehlerhaft zu betrachten ist, so wird doch deutlich, dass eine autarke Teilnahme deutscher Exekutiven am EU-Rechtssetzungsverfahren im Rat zukünftig immer weniger möglich sein wird.

G. Innerstaatliche Zukunft der Vetorechte

Die ausführlichen Betrachtungen der Vetovergangenheit haben gezeigt, dass exekutive Vetorechte mehr sind als bloße semantische Ausschmückung, wenn es darum geht, das Einschreiten einer Instanz gegen das Handeln einer anderen als besonders dramatisch und einschneidend zu charakterisieren. Beginnend mit der tribunizischen Interzession des Römischen Reiches, über die weiterentwickelten dortigen Kaiservetos, hin zu den Einspruchsrechten europäischer Monarchen, die ihren Eingang in die sich entwickelnden Verfassungsstaaten des europäischen Kontinents fanden, stellten Vetorechte über die Jahrhunderte essentielle Machtfaktoren dar, mittels welchen sich deren Inhaber ihre Stellung im Staatssystem zu sichern suchten.

Oftmals genügte allein schon die potentielle Einsatzmöglichkeit, um einen Machtanspruch zu verdeutlichen. Mittels dieser profunden ‚Durchschlagskraft' im Rahmen von Machtverteidigung und -ausbau entwickelten sich die Vetorechte nicht ohne Grund zu Aspekten eines bis heute fortwirkenden Staatsprinzips – dem der Gewaltenteilung. Auch die deutschen Verfassungen unserer Tage weisen, wie hier umfänglich aufgezeigt wurde, etliche dieser vetoartigen Einspruchsrechte auf. Jene prägen zwar nicht das Verfassungsbild, dennoch kann ihrer Existenz auch heute noch funktionale Notwendigkeit entnommen werden, die sich auch und gerade im System der Gewaltenteilung niederschlägt.

In keinem Fall wird man jedenfalls annehmen müssen, dass es sich bei den Vetorechten um ‚totes' Verfassungsrecht handelt. Die Vetos der Bundespräsidenten bei der Nichtausfertigung von formellen Bundesgesetzen lassen das ‚politische Berlin' regelmäßig bis ins Mark erzittern.[1204] Auch die nach der Landtagswahl im Januar 2008 eintretende demokratische Krisensituation im Land Hessen machte den Blick frei für das Potential, mittels welchem die Vetorechte schneller auf die politische Tagesordnung rücken können, als dies ihre abstrakte Existenz erwarten lässt.

Zweifelsohne sind es stetig Sonderkonstellationen, in welchen Vetorechte aus ihrem scheinbar komatösen Zustand erwachen. In der Regel gilt es exekutiven Besorgnissen, die rechtlich aber auch politisch gespeist sein können, Nachdruck zu verleihen. Hierin liegt der Charme, aber gleichsam auch die Macht der Vetos. Die Analysen der Vetorechte unserer Tage haben daher auch angedeutet, dass die sie innehabende Exekutive zu einem verantwortungsvollen Umgang aufgerufen ist

---

1204 Diese These wird belegt durch einen jüngeren Fall der ‚Fastnichtausfertigung' durch Bundespräsident Köhler Ende des Jahres 2008 bezüglich der Neufassung des Erbschaftssteuergesetzes. – Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, v. 26.12.2008, S. 1: *„…Falls er die Unterschrift endgültig - das hieße bis zum letzten Tag des Jahres 2008 verweigerte, wäre die Koalition blamiert. …"*.
Aus den Reihen der Regierungsfraktionen von CDU/CSU und SPD ließen sich deutliche Töne des Missmutes über die lange und ausführliche Prüfung des Bundespräsidenten vernehmen: *„Der Bundespräsident sei nicht ein zweites Verfassungsgericht"* (Olaf Scholz/SPD); *„Die Bundesregierung hat die einen Juristen, der Bundespräsident hat die anderen Juristen"* (Peter Ramsauer/CSU) – Frankfurter Allgemeine Zeitung-NET, v. 27. Dezember 2008.

und Vetorechte nicht zum regulären Instrument der parlamentarischen oder politischen Auseinandersetzung werden dürfen. Immerhin wird mittels ihres Einsatzes der Gesetzesbeschluss des demokratischen Gesetzgebers außer Kraft gesetzt. Das mag zwar weder unter gewaltenteilenden Gesichtspunkten noch unter demokratietheoretischen Erwägungen problematisch sein. Dennoch setzt sich der Interzedierende auch heute noch einer verstärkten Beobachtung aus, da durch sein Veto die vom Volk verliehene Staatsgewalt in eine andere Richtung gelenkt werden kann als dies die Volksvertretung vorherbestimmt hat.

Soweit die abschließende Bestandsaufnahme in Form rückblickender Analyse und der Exegese des Veto-Ist-Zustandes. Als überdies interessant erweist sich die Frage nach den sich den Vetorechten in der Zukunft eröffnenden Chancen:

Die vorliegende Arbeit hat es immer wieder angedeutet – Die Einsatzchance und Einsatzdimension von Vetorechten im parlamentarischen Regierungssystem ist immer dann besonders gering, wenn die parlamentarische Mehrheit und die aus ihr ‚geborene' Exekutive besonders eng und kollusiv zusammenwirken. Der Regierungschef sich also auf eine besonders treue und folgsame parlamentarische Mehrheit stützen kann und diese sich zudem bei ihrem legislatorischen Handeln maßgeblich von den Regierungsvorlagen determinieren lässt. Somit also die Experten der exekutiven Ministerialbürokratie, das gesetzgeberische Klein-Klein vorbereiten und dem Parlament, in Abstimmung und unter Anleitung der Regierungszentrale, die Aufgabe des Normsetzungsproduzenten zukommt. Diese Bestandsaufnahme unseres parlamentarischen Regierungssystems stellt den Normalfall dar, der ‚geschmiert' wird durch die Nähe und Verbindlichkeit des dazugehörigen Parteiapparates der Mehrheitsfraktionen. Der Umstand, dass der Regierungschef oftmals auch noch der Vorsitzende der größten Regierungspartei ist, führt zu einer Konstellation fast blinder Gefolgsamkeit des Mehrheitsblocks im Parlament, die bei knappen Mehrheiten i.d.R. sogar noch proportional steigt.

Zweifellos erfährt dieser parteipolitische Abhängigkeitsmechanismus[1205] eine gewisse Kompensation durch die Aspekte der sog. innerparteilichen Demokratie. Wie groß dieser Ausgleich ist, lässt sich für jeden Einzelfall allerdings nur schwerlich vorhersehen. Auch ändern singuläre Abweichungen vom Regelverlauf nichts an den Realitäten des faktischen Zusammenwirkens zwischen der Exekutive und den sie tragenden Mehrheitsfraktionen im Parlament. Diese Gemengelage einer Mehrheitsregierung macht einen Einsatz der in einzelnen Verfassungen der Länder auffindbaren Vetorechte genauso unwahrscheinlich, wie den Einsatz von Art. 113 GG.

Diese Bestandsaufnahme des parlamentarischen Regierungssystems in der Mehrheitskonstellation erweist sich bezüglich des republikanischen Staatsoberhauptes als schon nicht mehr in gleicher Form gebrauchsfähig. Gerade die Unab-

[1205] Nähere Ausführungen zu den das parlamentarische Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich bestimmenden politischen Parteien – umfänglich und in großer Ausführlichkeit: D. Grimm, Politische Parteien (§14), in: Handbuch des Verfassungsrechts, S. 599 ff.

hängigkeit des Bundespräsidenten vom politischen Alltag und den diesen beherrschenden parlamentarischen Mehrheiten versetzen ihn in eine weitaus komfortablere Lage, als diejenige, in welcher sich der vertrauensabhängige Exekutivchef befindet. Ein Bundespräsident, welcher einmal in sein Amt gekommen ist, hat sich der politischen Vertrauensentscheidung nur noch maximal einmal im Rahmen einer potentiellen Wiederwahl zu stellen. Ansonsten kann er seine Einschätzungsprärogative bei der Ausübung des verfassungsrechtlichen Prüfungsrechtes aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG ohne den Druck des möglichen Vertrauensentzuges ausüben. Überspitzt kann man formulieren: Ein amtierender Bundespräsident agiert bei seiner Vetoentscheidung relativ autark vom Willen der jeweiligen politischen Legislativmehrheit.

Vom Blickwinkel der verfassungspolitischen Betrachtung her gesehen, stellt insbesondere der parlamentarische Vertrauensaspekt den neuralgischen Punkt der Vetorechte dar. Eine Exekutive die im System der parlamentarischen Demokratie abhängig vom Vertrauen der parlamentarischen Mehrheit ist, wird sich regelmäßig davor hüten, diese mit der ‚Vetokeule' gegen sich aufzubringen.

Zudem ließen sich in den untersuchten deutschen Verfassungen absolute Vetorechte, welche den exekutiven Willen unumstößlich gegen den der Volksvertretung setzen, nur sehr vereinzelt und wenn dann auch nur unter stringenter Einhegung finden. Vielmehr waren es die suspensiven und devolutiven Vetorechte, die die Mehrzahl der Vetofundstellen qualitativ ausmachten. Dabei musste vor allem erkannt werden, dass die jeweilige vetobeinhaltende Verfassung der Exekutive mittels der Einspruchsmöglichkeiten vorderhand eigentlich nur die Möglichkeit der Gesetzesverzögerung an die Hand gibt. Jedoch darf nicht übersehen werden, dass auch die formal vorläufige Suspendierung des Gesetzesbeschlusses faktisch zur absoluten Destruktion führen kann. Dieses Damoklesschwert schwebt über dem interzedierten Gesetz bis der politische Wille zu dessen Bestätigung ausdrücklich auf das politische Tapet gebracht wird.

Jener notwendige Wiederholungs- bzw. Bestätigungsbeschluss ist jedoch insbesondere in den deutschen Parlamentsdemokratien mit ihrem Verhältniswahlsystem oftmals eine faktische Hürde. Der Keim des Zweifels, den die Exekutive in das Parlament streut, kann jederzeit in Form von Verneinung oder Enthaltung aufgehen. Ein Art Automatismus, der lediglich Wiederholung bedeutet, kann insbesondere in der Parlamentskonstellation ohne Mehrheitsbindung an die Exekutive nicht erwartet werden. So bedeutet die Einlegung des suspensiven Vetos tatsächlich Gefahr für die Existenz des Parlamentsgesetzes. Unter staatspolitischen Gesichtspunkten stellt das suspensive Veto also ein starkes Recht zum Einspruch dar.

Eine solche Erkenntnis ist kein Widerspruch zum vorher Festgestellten. Die Gefahr der Gesetzesvernichtung durch absolute oder suspensive Vetos wird auch zukünftig zweifelsohne nur in denjenigen parlamentarischen Konstellationen offen zu Tage treten, in denen keine enge Verbindung zwischen parlamentarischer Regierung und den sie tragenden Fraktionen besteht. Insoweit die fest gefügten

parlamentarischen Verquickungen zwischen Mehrheit und Regierung Bestand haben, wird den Vetorechten nur ein Platz auf der Reservebank des Parlamentarismus bleiben.

Vetorechte bekommen jedoch dann eine besonders große Einsatzchance, wenn der gewählten Regierung die parlamentarische Mehrheit abhandenkommt bzw. eine solche bei der Kreation einer Minderheitsregierung niemals bestand. Im Falle einer Minderheitsregierung könnte es dann zwar am Potential und am entsprechenden parlamentarisch-politischen Konsens fehlen, um eine Mehrheit zur Wahl einer anderen Regierung zu formieren. Doch auch wenn alle politischen Kräfte des Plenums bei der Wahl eines anderen Regierungschefs in der Minderheit bleiben, könnten es Fraktionen dennoch schaffen, in singulären Normabstimmungssituationen relative parlamentarische Mehrheiten für Gesetze aufzubieten, welche durch die amtierende Regierung politisch nicht goutiert werden.

Wenn solche Gesetze gegen den Willen der Minderheitsregierung beschlossen würden, wären die in einigen deutschen Verfassungen auffindbaren suspensiven Vetos ein probates Mittel, dem Parlament, welches ohnehin nur mit wechselnden Mehrheiten agiert, die exekutiven Zweifel zu offenbaren und den sowieso fragilen Mehrheitswillen zu durchlöchern. Es wird also deutlich: So wenig tauglich das suspensive Veto möglicherweise für die Konstellation der Mehrheitsregierung ist, so nützlich könnte es einer Minderheitsregierung sein, um zu verhindern, ohne Gegenwehrmöglichkeiten zum Spielball der Unvorhersehbarkeiten wechselnder parlamentarischer Mehrheitsverhältnisse zu werden. Die Durchsetzungsfähigkeit und Unabhängigkeit von Minderheitsregierungen, die in ihrem ‚Köcher' ein Vetorecht vorzuweisen haben, kann also als potentiell höher eingeschätzt werden, als ohne diese Vetomöglichkeit.

Es wurde hier schon mehrfach angedeutet und die politische Begutachtung der Wahlen in der jüngeren Vergangenheit scheinen dies auch zu bestätigen: Der Trend zur Minderheitsregierung ist unverkennbar. Dem Stichwort Minderheitsregierung haftet in der derzeitigen verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Begutachtung zwar, mehr oder weniger deutlich ausgesprochen, das Etikett des gleichsam Minderwertigen an. Dass eine solche Bewertung aus verfassungsrechtlicher Sicht jedenfalls nicht standhält, wird von *Christian Pestalozza* für die Bundesebene in eindeutiger Art und Weise dargelegt:

„…Das Grundgesetz sieht ohne es deutlich zu sagen, als Normalfall an, dass der Bundestag die Bundesregierung grundsätzlich stützt. Alles beginnt ja mit der Zumutung eines Vertrauensvorschusses: […]
Dass der anfängliche, sich in der Kanzlerwahl nach Art. 63 I, II GG dokumentierende Grundkonsens über die gesamte Legislaturperiode erhalten bleibt, hofft das Grundgesetz, fordert es aber nicht. Jederzeit kann sich das Parlament vom Kanzler und damit auch von der Regierung insgesamt trennen, freilich auf eigene Initiative nur mit Hilfe der Wahl eines neuen Kanzlers, Art. 67 GG. Aber das Grundgesetz ist noch bescheidener und toleriert auch Minderheitsregierungen: Es nimmt zur Not – siehe Art. 63 IV 3 GG – auch hin, dass ein Minderheitskanz-

ler das Regierungsgeschäft übernimmt, und es verlangt, wenn dem Kanzler eine anfängliche Parlamentsmehrheit im Laufe der Wahlperiode verloren geht, weder von der einen noch von der anderen Seite Trennung oder Freitod. Zu Recht spricht es deswegen – anders als andere Verfassungen – nicht davon, dass die Regierung auf das Vertrauen des Parlaments angewiesen sei. …"[1206]

Somit kann festgestellt werden: Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassungen verlangen in apodiktischer Form, dass eine Regierung wirklich dauerhaft vom Vertrauen des Parlaments getragen sein müsse. Das Grundgesetz, wie auch etliche Landesverfassungen, gestatten sogar die Wahl eines Minderheitsregierungschefs. Auch wenn einige Landesverfassungen, wie z.B. die Hessische, zumindest beim Wahlakt das Aufbieten der absoluten Mehrheit verlangen, erachten auch derartige Verfassungen den faktischen Verlust der absoluten Mehrheit nicht als hinderlich für die Fortführung der Regierung. Dies wird insbesondere durch die Möglichkeit einer geschäftsführenden Landesregierung bestätigt, welche lediglich über das parlamentarische Vertrauen der vergangenen Legislaturperiode verfügt. Der Trend zur Mehrheitsregierung ist somit keiner, den die deutschen Staatsgrundgesetze – allen voran das Grundgesetz – in irgendeiner Weise apodiktisch vorgeben, sondern er ist wohl vielmehr ein für den Regierungsalltag wünschenswerter. Die Ungewissheiten und das planerische Minus, welchem sich eine Minderheitsregierung ausgesetzt sieht, können jedoch zumindest teilweise durch die Möglichkeit eines Vetos kompensiert werden.

Aller Voraussicht nach wird die zunehmende Tendenz zur Zersplitterung der deutschen Parteienlandschaft die klassischen politischen Blöcke der Bundesrepublik weiter aufweichen. Den beiden bisher geborenen Regierungsparteien CDU/CSU bzw. SPD werden sich in der Folge Alternativen stellen, die vom Verlust der Teilnahme an der Regierung bis zu voluminösen Koalitionen aus verschiedenen schwer zu bändigenden oder thematisch zu vereinigenden Kleinstparteien reichen. Beide Varianten taugen wenig, um die eigenen politischen Vorstellungen umzusetzen.

Des Weiteren ist fernerhin nicht zu unterschätzen, dass bestimmte Parteien auch zukünftig nicht mit allen anderen koalitionsfähig sein könnten oder wollen. Nicht jedes mathematisch funktionierende politische Farbenspiel wird im politischen Alltag zu einem Regierungsbündnis mit parlamentarischer Mehrheit führen. In diesen Konstellationen könnte sich bei von Anfang an fehlender Mehrheit oder bei sukzessivem Mehrheitsverlust zukünftig die Option der Minderheitsregierung häufiger als bisher als eine Lösung anbieten, in welcher durch eine der beiden großen Volksparteien der Regierungschef gestellt werden könnte und damit sowohl das Prestige des Amtes für diese Partei zählte als auch die Hoheit über den Verwaltungsapparat erhalten bliebe. Dabei könnte der Staatsleitung, mittels des Beamtenapparates im Rahmen des exekutiven Regierens, wie auch beim Erarbei-

[1206] C. Pestalozza, NJW 2005, 2817 (2817).

ten von Gesetzesvorlagen, ein fulminanter prägender politischer Grundschliff verpasst werden, der bei einem Verbleiben in der Opposition verwehrt bliebe, bzw. bei der Einbindung in unliebsame Koalitionen verwässert würde.

Dem Risiko, dass Vorbehalt und Vorrang des Gesetzes die Regierung dabei zu Handlungen zwingen könnten, die ihren parteipolitischen Grundüberzeugungen zuwider laufen, lässt sich mit gezieltem Vetoeinsatz gegensteuern. Die Gefahr dafür, dass die Minderheitsregierung für derartiges Interzedieren per parlamentarischen Mehrheitsbeschluss in Form des konstruktiven Misstrauensvotums durch eine andere Regierung ersetzt werden könnte, ist verschwindend gering. Gäbe es in der Legislative eine Mehrheit für eine neue Regierung, dann würde diese nicht darauf warten, dass sie per Vetoeinsatz herausgefordert wird. Die Chance zur Verteilung von Macht und Ämtern würde schon ohne Veto genügend Kreationsenergie für eine andere Regierung freisetzen.

Alles in allem kann somit zusammengefasst werden, dass bei realistischer Betrachtung unseres Parteien- und Gesellschaftssystems, mit seiner zu erwartenden Zunahme von Minderheitskonstellationen und den voraussehbaren Verteilungskämpfen um die ‚Fleischtöpfe' der Sozialversicherungen und der Steuereinnahmen, die Bedeutung der Vetorechte aus den Landesverfassungen und Art. 113 GG wachsen wird. Insbesondere unter pekuniären Gesichtspunkten erweist sich das Grundgesetz mit Art. 113 GG diesbezüglich als gut aufgestellt, aber auch Hessen und Nordrhein-Westfalen haben den anderen Ländern hier einen essentiellen Mechanismus zur Sicherung exekutiver Handlungsfähigkeit voraus.

Für das Vetorecht des Bundespräsidenten, welches das atypischste der eruierten Vetotatbestände ist, müssen gar keine derartigen Beschränkungen vorgenommen werden. Um es zynisch zu formulieren: Solange die deutschen Bundespräsidenten, neben der Fußballnationalmannschaft, das einzige wirklich gemeingültige Identifikationsobjekt deutschen Patriotismusses darstellen, wird sich keine politische und schon gar keine doppelte Verfassungsänderungsmehrheit finden lassen, die ihm sein Veto-Prüfrecht wird nehmen können.

H. Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen

1. Die Einspruchsrechte der Neuzeit haben nicht unzulässiger Maßen ihre Bezeichnung als Vetos erfahren („ius intercessionis“ = „intercedere“ (dazwischen treten) = „veto“ = „vetare“ (verbieten – veto = 1. Pers. Sing. = ich verbiete). Sie lassen sich wortexegetisch auf die Einspruchsmöglichkeiten insbesondere der Volktribune im römischen Staatsrecht zurückführen. Diese Rechte einer im gewaltenteilenden Sinne ihrer Struktur nach exekutiven Instanz waren maßgeblich auch gegen die gefassten Gesetzgebungsbeschlüsse des legislativen Römischen Senats gerichtet und entfalteten dabei kassatorisch-vernichtenden Charakter. Gerade dieser gewaltenteilende Charakter machte ihre Existenz im Vergleich zum direkt-demokratischen antiken Griechenland im Römischen Reich erst möglich (Kapitel B.I.1. & 2.).

2. Aus der antiken Herkunft der Interzession lässt sich für deren exponierte rechtliche Wirkung folgendes zusammenfassen: Die tribunizischen Einsprüche richteten sich regelmäßig gegen Akte von rechtlicher Bedeutung und entkleideten diese ihrer Wirkung. Sie wurden Kraft ihrer Natur respektiert. Mit ihnen ging die Außerkraftsetzung des in Frage stehenden Aktes einher. Mit der vorgenommenen Interzession war die fragliche Handlung beendet und der davon betroffene Beschluss rechtlich nicht mehr vorhanden. Diese grundsätzliche Wirkung schlägt bis auf die VETO-Rechte des modernen Verfassungsstaates durch.

Über die Augustinische Verfassung gelangte das vetoartige Interzessionsrecht in die Verfassungswelt der Neuzeit. Neben dem Kaiser als Princeps, dem ersten Bürger, standen zunächst der legislative Senat und als Quasisouverän die Bürger Roms. All deren Beschlüssen und Gesetzen konnte der Römische Kaiser, der sich die tribunizischen Interzessionsrechte einverleibt hatte, sein Veto entgegenhalten. Mit fortschreitender Verabsolutierung der kaiserlichen Macht bedurfte es dieses Vetorechts aber immer weniger, da der Kaiser die Beschlüsse selbst fasste und somit die Basis für ein auf der Instanzenverschiedenheit fußendes vetoartiges Interzedieren fehlte (Kapitel B.I.3.a. & b.).

3. Der aus der Römischen Staatsverfassung entspringende und sich in der Welt des europäischen Mittelalters fortsetzende Absolutismus monarchischer Macht verhinderte über Jahrhunderte hinweg eine Inkarnation der Vetorechte. Die absolutistischen Herrscher brauchten kein Veto, da dieses nur schizophren hätte wirken können. Der nervus rerum der Einsprüche war in der absolutistischen Staatsform blockiert. Denn ein Herrscher, der aus eigener Kraft nicht nur verbindlich Verfassungen erließ, sondern auch die einfachen Gesetze, welche sein Apparat gleichsam ausführte und deren Einhaltung er nach seinem Belieben kontrollierte, der hätte sich nur selbst interzedieren können (Kapitel B.I.3.c.).

4. Es sollten die historischen Entwicklungen seit dem ausgehenden 16. Jahrhundert sein, welche für die auf dem römischen Interzessionsrecht beruhenden und sich in absolutistischer Zeit in einem Dornröschenschlaf befindlichen Vetorechte zu einem Erweckungserlebnis führten. Der Monarch blieb zwar Oberhaupt des Staates, er war allerdings nicht mehr unumschränkter Inhaber aller Staatsgewalt, er wurde vielmehr verfassungsrechtlich-konstitutionell beschränkt. Diese Begrenzung vormals absoluter Macht eröffnete den Weg für Kompensationsmodelle. Derartige Instrumente des Ausgleichs verlorener Macht wurden vielfach als Vetorechte bezeichnet, mittels welcher der Monarch die Einflüsse der Ständeversammlungen auch und gerade in Gesetzesfragen egalisieren können sollte.

Die dabei vorgenommenen Gleichsetzungen der ihm verbliebenen Zustimmungs- und Sanktionsvorbehalte im Normsetzungsverfahren mit einem Veto erweisen sich allerdings bei grundsätzlicher und systematischer Begutachtung als falsch. Ihnen fehlt insbesondere der Aspekt der Instanzenverschiedenheit. Denn der Monarch blieb auch im Konstitutionalismus kleinstaatlicher deutscher Prägung weiterhin Inhaber der Gesetzgebungsgewalt. Jene Partizipation an der Legislative macht allerdings ein exekutives Vetorecht durch eine externe monarchische Instanz systembedingt unmöglich (Kapitel B.I.3.d.).

5. Eine tatsächliche Widergeburt in einer deutschen Verfassung erfuhren die exekutiven Vetorechte im Paulskirchenverfassungsentwurf von 1849. In diesem wurde mit § 101 ein kaiserlich-exekutives Recht des Dazwischentretens gegen das allein den beiden Gesetzeskammern zugeordnete Legislativverfahren geschaffen. Dieses Einspruchsrecht sollte zumindest hemmend wirken. Das Scheitern jenes Verfassungsentwurfes führte zu einem Versanden dieses Vetoansatzes (Kapitel B.I.4.a.).

6. Die erste, im Jahr 1871 für das gesamte Deutsche Reich in Kraft getretene, Reichsverfassung enthielt für den Kaiser kein gleichartiges Recht des hemmenden Vetos, obwohl das exekutive Staatsoberhaupt keinerlei Beteiligungsrechte mehr an der Gesetzgebung aufwies. Normsetzung wurde nur noch durch den Reichstag und Bundesrat ausgeübt. Mit Art. 17 der Bismarckschen Reichsverfassung wurde jedoch ein Ausfertigungsverweigerungsrecht geschaffen, welches dem Kaiser erlaubte, aus zumindest formellen verfassungsrechtlichen Bedenken heraus, einfachen Gesetzen die Ausfertigung und Verkündung zu verweigern. Ein über dieses verfassungsrechtlich bedingtes Einspruchsrecht hinausgehendes Vetorecht der kaiserlichen Exekutive war dem Wortlaut nach nicht im Verfassungstext vorgesehen. Der Streit um ein mögliches Vetorecht des deutschen Kaisers war geprägt von dem unentschiedenen Dualismus zwischen dem monarchischen Staatselement und dem demokratischen Aspekt der Volkssouveränität (Kapitel B.I.4.b.).

Die Existenz eines Vetorechts in der Reichsverfassung wurde aber trotz fehlender Fixierung im Verfassungstext von weiten Teilen der konstitutionellen Staatsrechtslehre mittels der These von der sog. Gesetzessanktion fingiert. Grund-

lage dafür war die Aufspaltung der Entstehung des materiellen Gesetzes in Feststellung des Inhalts und dessen eigentlichen Beschluss. Jene auf Paul Laband basierende Sanktionstheorie, mittels der in ihrer negativen Anwendung ein Vetorecht in die Reichsverfassung hineingelesen wurde, ist abzulehnen. Sowohl der ursprüngliche Ansatz hierüber dem Bundesrat ein Vetorecht zuzugestehen als auch die Zuweisung des Sanktionsverweigerungsrechts an den Kaiser können nicht überzeugen. Weder Verfassungstext noch Verfassungssystematik des Deutschen Reichs geben hinreichenden Anlass für dieses dem Monarchismus huldigende Konstrukt (Kapitel B.II.).

7. In der nach der Novemberrevolution 1918/19 geschaffenen ersten demokratischen Verfassung auf deutschem Boden, der Weimarer Verfassung, stellten der Reichstag und der Reichspräsident für die Vetofrage den zentralen Betrachtungsaspekt dar. Dem Reichstag oblag in Abkehr vorheriger Prinzipien nunmehr die alleinige Gesetzgebungsgewalt. Dieser Normsetzungsmacht stand das bewusst machtvoll ausgestaltete Organ Reichspräsident gegenüber, der ebenso unmittelbar demokratisch legitimiert war, wie der Reichstag selbst. Der Reichspräsident war mit einigen Vetorechten ausgestattet, die das Gesetzgebungsgebaren des Reichstags unterminieren konnten:

Es stand dem Weimarer Präsidenten ein aus Art. 17 der Kaiserverfassung fortentwickeltes Recht zur Verweigerung der Ausfertigung und Verkündung zu. Die Staatsrechtslehre erweiterte dieses formelle Prüfungsrecht aus Art. 70 Weimarer RV sogar noch um die materielle Prüfkomponente. Da die WRV nicht nur kein Normenkontrollverfahren, sondern auch kein Organstreitverfahren kannte, war die Ausfertigungsverweigerung des Reichspräsidenten unanfechtbar. Ein Erzwingen der Ausfertigung und Verkündung per Verfassungsgerichtsbeschluss wegen verfassungswidriger Verletzung der Rechte des legislativen Reichtags war somit mangels Klageweg nicht möglich. Der Reichstag musste sich also der Entscheidung des Reichspräsidenten beugen, sie war unumstößlich. Sein Veto aus Art. 70 WRV war damit zwar ein verfassungsrechtlich bedingtes. In seiner Bedingtheit dann aber ein Absolutes, da es keine Instanz gab, die dieses Veto hätte aufheben oder abmildern können (Kapitel B.III.1. & 2.a.aa.).

8. Über das vetoartige Prüfrecht des Reichspräsidenten hinaus, stand diesem mit Art. 73 Abs. 1 WRV ein noch viel durchschlagkräftigeres Vetorecht zur Verfügung. Dieses beinhaltete drei wesentliche Komponenten: Es stand erstens nur dem exekutiven Reichspräsidenten zu, der zweitens wiederum nicht am eigentlichen Gesetzgebungsvorgang beteiligt war. Nach der infolge der Wahrnehmung der Rechte aus Art. 73 Abs. 1 WRV eintretenden zeitlichen Verzögerung des Gesetzwerdungsvorganges hätte innerhalb eines Monats aber letztlich nicht der Reichspräsident in vollkommener und autarker Form über das Schicksal dieses Gesetzes entschieden, sondern es würde in die Hände des Reichsvolks als unmittelbarem Träger der Staats- und damit Gesetzgebungsgewalt gelegt. Zum Dritten

ist als wesentlich hervorzuheben, dass der Reichspräsident diese Verbringung zum Volksentscheid aus jeglichen ihm beliebenden Motiven vornehmen hätte können. Dies hätten sowohl verfassungsrechtliche als auch politische Beweggründe sein können. Die WRV verlangte de facto noch nicht einmal von ihm, dass er diese Gründe offenlegt. Nurmehr die anstehende öffentliche Entscheidung hätte eine Offenlegung der Motive durch den Reichspräsidenten erzwingen können. Mit Art. 73 Abs. 1 stattete die Weimarer Reichsverfassung den Reichspräsidenten mit einem Einspruchsrecht aus, das zwar keine vollkommene und unbedingte Vetowirkung hatte, aber dennoch zunächst suspendierenden Charakter gegenüber dem davon betroffenen Reichstagsgesetz aufwies. Dieser suspendierende Charakter konnte sich durch die Entscheidung des Reichsvolkes dazu auswachsen, dass der gesamte Gesetzesbeschluss nicht in Gesetzeskraft ergehen konnte. Mit dem Reichsvolk entschied somit eine andere Ebene über die Durchschlagskraft des ursprünglichen Vetos. Der Präsident konnte das Gesetz mithin zwar weder dauerhaft suspendieren noch autark letztgültig verhindern. Er konnte es jedoch hemmen und eine andere Instanz über dieses entscheiden lassen. Das Veto war somit devolutiv.

Das Vetorecht des Reichspräsidenten aus Art. 73 Abs. 1 WRV erfuhr sogar durch seine Möglichkeit, über Art. 25 WRV den Reichstag ohne Angabe von Gründen auflösen zu können, noch eine Verstärkung. Die damit einhergehende Drohkulisse verstärkte potentiell das Entgegenkommen der Parlamentarier, da sie ansonsten Gefahr gelaufen wären, auf der Welle der politischen Empörung über ein Gesetz gleichsam auch ihr Mandat zu verlieren.

Beiden Vetorechten konnte die notwendige Gegenzeichnung (Art. 50 WRV) seitens der vom Vertrauen des Parlaments abhängigen Reichsregierung nichts von ihrer Durchschlagskraft nehmen, da sie insbesondere aufgrund der Auflösungsoption faktisch wertlos war (Kapitel B.III.2.a.bb. & cc.).

9. Auch den Reichsländern der Weimarer Republik können exekutive Einspruchsrechte bescheinigt werden, die in ihrer Qualität den Vetos der Reichsebene in keiner Weise nachstanden. Vielmehr erweiterten sie das Artenspektrum, in welchem die Weimarer Exekutivspitzen von ihrem Veto Gebrauch machen konnten. Die Vetospanne reichte über die sofortige Anordnung eines Volksentscheides hinaus. Insbesondere die exekutiven Möglichkeiten das Legislativorgan zu zwingen, sich erneut mit dem Gesetz zu beschäftigen und entweder mit gleichem oder wesentlich erhöhtem Quorum zu bestätigen, stellen eine Ausdehnung der Vetovielfalt dar. Der Umstand, dass in etlichen Reichsländern fernerhin nach legislativer Einspruchszurückweisung auch noch die Initiierung eines Volksentscheids möglich war, erhöhte die Durchschlagskraft des exekutiven Vetos.

Die Einsprüche der Staatsregierungen, mit welchen die Gesetze zurück in die Landesparlamente verweisbar waren, können als suspensive Vetorechte bezeichnet werden. Zum Teil existierten extrem hohe Quorummehrheiten für die Zu-

rückweisung des exekutiven Einspruchs, was tendenziell zu unüberwindlichen Hürden führte und mithin zu faktisch absoluten Vetorechten.

Neben dieser Einspruchsart wiesen die Reichsländer auch Vetorechte auf, die mit Art. 73 Abs. 1 WRV vergleichbar waren.

Weder für die Reichsebene noch für die der Länder lässt sich eine Wiederkehr von Vetoansätzen eruieren, welche über den Sanktionsansatz hätten kreiert werden können (Kapitel B.III.2.b. & 3.).

10. Unter Zugrundelegung der eruierten historischen Aspekte lässt sich das **Recht zum Veto** wie folgt definieren:
Der Einspruch mittels VETO ist das Recht einer exekutiven Instanz gegen ein bereits wirksam entstandenes Gesetz aus von der Legislative separierter externer Position in Form eines negativen Verneinens vorgehen zu dürfen
(Kapitel C.I.).

11. Anhand der Wirkweise der exekutiven Vetorechte kann in drei Klassifikationen unterschieden werden: **absolute, suspensive** und **devolutive Vetorechte**.

Absolute Vetorechte:
Durch den Einsatz des absoluten Vetos kann das angegriffene Gesetz nicht in Wirksamkeit erwachsen, mithin wird der Gesetzesbeschluss obsolet. Als Ergebnis erfolgt die vollständige Beseitigung des Anspruchs in Rechtswirksamkeit erwachsen zu dürfen, den ein demokratisches Gesetz durch dessen parlamentarischen Beschluss erlangt. Gegen diesen exekutiven Einspruch gibt es kein Recht des Widerspruchs oder des Ausgleichs, seine Wirkungen sind unüberwindbar.

Unmittelbare Folge des absoluten Vetos ist, dass die Exekutive in autarker Entscheidung über das Schicksal eines beschlossenen Parlamentsgesetzes bestimmen kann. Die Legislative hat diesen exekutiven Einspruch hinzunehmen, es sind ihr keinerlei Mittel zur Rettung des Gesetzes an die Hand gegeben. Folge des absoluten Einspruchs ist nicht lediglich eine Hemmung, sondern die unüberwindliche Vernichtung des interzedierten Gesetzesbeschlusses. Weder das Parlament selbst noch eine andere Instanz können diesen Einspruch heilen.

Suspensive Vetorechte:
Insoweit Verfassungen einer exekutiven Instanz die Möglichkeit einräumten, gegen ein Gesetz ihr suspensives Veto einzulegen, wurde dieses hierdurch in seiner Wirksamkeitsentfaltung zunächst gehemmt. Anders als beim absoluten Veto war mit der Einlegung des suspensiven Einspruchs jedoch nicht das Schicksal des Gesetzes in unüberwindbarer Art und Weise besiegelt, sondern der entsprechende Einsatz erzeugte zunächst nur Verzögerung.

Durch das exekutiv eingelegte suspensive Veto scheitert das Gesetz nicht per se, sondern es wird in seiner Wirksamkeit gehemmt. Die zunächst ausgesetzte Gesetzeskraft kann es durch den erneuten Beschluss des Gesetzgebungsorgans zurückerlangen. Der wiederholte Beschluss mittels gleichen oder erhöhten Quorums im Parlament verhilft dem gehemmten Gesetz dazu, in

voller Kraft wieder erblühen zu können. Ein dauerhaftes Verfehlen des Wiederholungsquorums kann die Natur des Vetos in die eines Absoluten verwandeln.

Devolutive Vetorechte:
Die Wirkung der Einlegung eines devolutiven Vetos ist vielschichtig und nicht allein zwischen den Vetoparteien Exekutive und Legislative auflösbar. Während beim suspensiven Veto die Legislative erneut beraten kann und ihren vormaligen Gesetzesbeschluss bestätigen, wird sie bei der Einlegung eines devolutiven Vetos von der Bestimmung des weiteren Gesetzesschicksals ausgeschlossen. Es findet keinerlei Kontakt des Gesetzes mit seinem Beschlussorgan statt. Mit Einlegung des devolutiven Einspruchs obliegt die Entscheidung über die Gesetzeswirksamkeit vielmehr einer anderen Instanz.

Als wesentliches Merkmal der devolutiven Vetorechte kann die zunächst eintretende Hemmung des Wirksamwerdens des beschlossenen Gesetzes benannt werden. Inwieweit die vorübergehende Hinderung in eine dauerhafte Destruktion des Gesetzes übergeht, obliegt allein der Entscheidung einer von dem konkreten Recht benannten Instanz, welche jedoch verschieden ist, von der Legislative und der Exekutive.

Somit enthält also ebenso wie das suspensive Vetorecht auch das devolutive die mittelbare Drohkulisse in einen absoluten Einspruch umzuschlagen
(Kapitel C.II.).

12. Über die Positionierung als Staatsoberhaupt hinaus, hat die Stellung des Bundespräsidenten mit derjenigen der beiden „Vorgängerorgane“ Kaiser und Reichspräsident jeweils gemein, dass der Bundespräsident ebenfalls in größtmöglicher struktureller Entfernung zum eigentlichen Gesetzgebungsprozess gehalten wird. Für das Grundgesetz erfolgt diese Beschlussfassung durch den Bundestag als dafür vorgesehenes demokratisches Legislativorgan. Eine wie auch immer geartete Teilnahme am Gesetzgebungsprozess ist für den Bundespräsidenten genauso wenig vorgesehen, wie sie es für den Kaiser oder Reichspräsidenten war.

Vom Vetogesichtspunkt aus kommt ein Weiteres hinzu: Ohne den präsidialen Ausfertigungs- und Verkündungsakt wird die mit jenem Vorgang einhergehende widerlegbare Vermutungsfiktion bezüglich der Richtigkeit des Gesetzes nicht erzeugt. In der Konsequenz wirkt die Nichtausfertigung daher wie ein Einspruch gegen das Gesetz, welcher die Wirksamwerdung des Gesetzgebungsaktes verhindert.

Diesen Einspruch soll der Bundespräsident nach Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG erheben können, wenn er davon ausgeht, dass ein formelles Bundesgesetz nicht ‚nach den Vorschriften des Grundgesetzes zustande gekommenen‘ ist. Die herrschende Auffassung geht davon aus, dass dem Bundespräsidenten daher ein Prüfungsrecht in formeller und materieller Hinsicht zusteht. Unter dem Vorliegen derartiger Zweifel kann der Bundespräsident von seinem Vetorecht Gebrauch machen und die entsprechenden Gesetze nicht ausfertigen und verkünden.

Das verfassungsrechtlich bedingte präsidentielle Veto aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG ist aber überwindbar. Zwar nicht durch den Bundestag selbst, aber durch eine andere Instanz, nämlich das Bundesverfassungsgericht in einem vom Bundestag angestrengten Organstreitverfahren. Die endgültige Entscheidung über das interzedierte Gesetz läge also bei einer anderen Ebene, die sowohl verschieden zum Gesetzgebungsorgan Bundestag als auch zum vetoeinsetzenden Bundespräsidenten wäre. Daher handelt es sich beim Prüfungsrecht des Bundespräsidenten aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG um ein *devolutives Vetorecht* gegen formelle Bundesgesetze (Kapitel D.I.1.a-c.).

Trotz der festzustellenden Vetoqualität von Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG handelt es sich beim Prüfungsrecht des Bundespräsidenten um *inhomogenes Verfassungsrecht*, welches keinerlei Mehrwert für das Grundgesetz enthält. Es wäre also ein großartiger Akt staatspolitischer Konsistenz anzuerkennen, dass die Mütter und Väter des Grundgesetzes hier womöglich einfach „unsauber" gearbeitet haben. Bei der dem Bundespräsidenten zugewiesenen Rolle handelt es sich lediglich um eine integrierende, aber gerade nicht um eine integrale Funktion im Rahmen der Normsetzung. Das vordemokratische Prüfungsveto aus Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG schadet dem Bundespräsidenten mehr, als es dem Institutionengefüge aufgrund seiner Kontrollkomponente nützt. Eine verfassungsändernde Mehrheit könnte der eigentlichen Funktion des Bundespräsidenten, wie ihn das Grundgesetz konzipiert hat, einen wichtigen Dienst erweisen, indem sie ihn von dem Ballast des Prüfungsvetos dispensieren würde. In einer Neufassung könnte Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG daher lauten:

(1) [1]*Die nach den Vorschriften dieses Grundgesetzes zustande gekommenen Gesetze sind vom Bundespräsidenten nach Gegenzeichnung auszufertigen und im Bundesgesetzblatte zu verkünden.* [2]*Im Falle evidenter Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der ausgefertigten Gesetze können die Gesetze vom Bundespräsidenten zum Zwecke der Prüfung dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt werden.* [3]*Das Nähere regelt ein Bundesgesetz. […]*
(Kapitel D.I.1.e.).

13. Der Tatbestand von Art. 113 GG eröffnet der Bundesregierung einen Zustimmungsvorbehalt gegenüber finanzwirksamen Gesetzen. Das der Zustimmungsverweigerung vorgeschaltete Vorverfahren nach Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 GG erfüllt jedoch nicht die Kriterien eines suspensiven Vetorechts. Insbesondere der Grundcharakter des Aussetzungsverlangens verdeutlicht, dass es sich um eine dilatorische Verfahrensregelung handelt, wie sie typischer Weise parlamentarischen Geschäftsordnungen zu eigen ist. Ein Vetorecht kann nur vorliegen, wenn das Parlament sich selbst durch seinen Beschluss gebunden hat und die Exekutive im Anschluss daran diesen Beschluss zu unterminieren oder zu sabotieren versucht. Der Integrations- und Informationsansatz, wie er Art. 113 Abs. 1 S. 3, 4 GG zu entnehmen ist, kann damit nicht gleichgesetzt werden. Insofern handelt es sich beim ersten Vorverfahren von Art. 113 GG nicht um ein Vetorecht.

Demgegenüber stellt die Einlegungsmöglichkeit eines Einspruchs nach Art. 113 Abs. 2 GG zweifelsohne eine Vetorecht dar, da dieses gegen ein bereits entstandenes Gesetz gerichtet ist. Für den Gesetzesbeschluss wirkt der Einspruch zunächst einmal suspendierend. Das beschlossene haushaltsrelevante Fachgesetz ist durch das exekutive Verlangen gescheitert. Der Bundestag kann seinem Gesetzesansinnen nur durch den erneuten Beschluss des Gesetzes Wirksamkeit verleihen. Dem Parlament steht es dabei frei, bei seiner haushaltspolitischen Auffassung zu bleiben und sich die Bedenken der Bundesregierung nicht zu eigen zu machen. In der Folge würde der Bundestag mit dem erneuten Beschluss seine Auffassung aus dem ersten Beschluss wiederholen und das Gesetz unverändert beschließen. Insofern kann das Einspruchsrecht der Bundesregierung aus Art. 113 Abs. 2 GG als *suspensives Vetorecht* bezeichnet werden, da es zunächst die Suspendierung des Gesetzesbeschlusses bedeutet, diese aber durch das Beschlussorgan selbst überwunden werden kann.

Trotz der Möglichkeit, aus dem Zusammenspiel von Abs. 3 und Abs. 1 S. 1, 2 einen Zustimmungsvorbehalt der Bundesregierung gegenüber finanzwirksamen Gesetzen zu erkennen, der insbesondere wegen der Zustimmungsfiktion eher einem positiven Zustimmungsaspekt mit konstitutiver Wirkung als einem Vetorecht gleicht, sollte der mit der Finanzreform von 1969 eingeführte Wortlautwiderspruch zugunsten eines Vetorechts aufgelöst werden, da dieses am ehesten der Grundsystematik des Art. 113 GG entspricht. Da der Veto-Versagungsentscheidung der Bundesregierung nichts entgegen gesetzt werden kann, was in der Lage wäre, deren allumfassende Verhinderungswirkung gegenüber dem finanzwirksamen Gesetz zu egalisieren, handelt es sich bei dem Einspruch aus Art. 113 Abs. 3 GG um ein *absolutes* Vetorecht.

Die vetohaltige Norm des Art. 113 GG erweist sich bezüglich ihrer Systemeinpassung in das Grundgesetz als problematisch: Das Einsatzfeld von Art. 113 GG kann nämlich erst da beginnen, wo der parlamentarische Normalfall endet. Es fragt sich jedoch, warum eine Norm, die allein für den Fall der Minderheitsregierung eine realistische Einsatzchance hätte, in der Finanzverfassung und nicht im Bereich der Notstandsverfassung angesiedelt ist, wo sie eigentlich als demokratieverkennende Regelung hingehört. Als verfassungsrechtlich normierte Ermächtigung der Exekutive zum Eingriff in die originären Befugnisse des Deutschen Bundestags erweist sie sich als dermaßen systeminkohärent, dass die Annahme, sie stünde allein für den Fall der Minderheitsregierung im Grundgesetz, nicht haltbar scheint. Es widerspricht der Grundfunktionsweise unserer Verfassung eine Norm vorzuhalten, die im Normalfall aus vorhersehbaren Gründen nicht greifen kann und die daher nur in einer durch das Grundgesetz nicht näher definierten Konstellation der Minderheitsregierung realisierbar wäre (Kapitel D.I.2.).

14. Bei den Rechten des Bundesrates, die ihm das Grundgesetz im Rahmen der Bundesgesetzgebung zuweist, handelt es sich um Mitwirkungsrechte und um keine Beschlussrechte. Der Bundesrat ist somit nicht Inhaber oder Mitinhaber der Ge-

setzgebungskompetenz des Bundes, sondern besitzt lediglich Möglichkeiten die Beschlüsse des einzigen Legislativorgans Bundestag im Rahmen der letzten Normwerdungsschritte des Gesetzgebungsverfahrens zu unterminieren. Die Nichtteilnahme des Bundesrates am Normsetzungsbeschluss eröffnet die grundsätzliche Möglichkeit einer Vetokonstellation.

Es ergeben sich daher aus Art. 77 Abs. 3 und 4 GG zwei potentielle Vetokonstellationen:

Der Einspruch: Der Bundestag ist dem suspendierenden Einspruch nicht bedingungslos ausgeliefert, sondern kann sich mittels der vom Grundgesetz vorgesehenen Quoren dagegen erwehren. Der Einspruch ist mithin überwindlich. Insofern es sich um ein Vetorecht handelt, würde dieses vollkommen zu Recht als suspensives bezeichnet.

Die Zustimmung: Der Bundesrat kann von keiner Instanz gezwungen werden, einem Gesetz das Zustimmungsplazet zu erteilen. Mithin ist die Wirkung vollständig vernichtend für den Bundestagsbeschluss. Die verweigerte Zustimmung hat also absolute Dimension und wäre mithin als absolutes Vetorecht zu klassifizieren.

Dennoch handelt es sich lediglich um suspensive bzw. absolute Mitwirkungsrechte des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung. Es fehlt an der Erfüllung wesentlicher Vetokriterien. Zum einen handelt es sich beim Bundesrat um kein Organ mit exekutiver Natur und zum anderen weist das Bundesratsverfahren wesentliche Charakterzüge interner legislativer Teilnahme an der Bundesgesetzgebung auf. Auch die unzähligen Vetotitulierungen sowohl im rechtswissenschaftlichen als auch im politologischen Schrifttum ändern daran nichts. Die Verfahrensrechte des Bundesrates aus Art. 77 und 78 GG entbehren der dem ‚ius intercessionis' entspringenden Vetoqualität. In der Folge ist deren Bezeichnung als Veto nicht nur missverständlich, sondern falsch (Kapitel D.I.3.).

15. Art. 42 Abs. 2 NV hält ein Einfallstor für die Landesregierung von Niedersachsen bereit, den Gesetzesbeschlussprozess des Landtages zu torpedieren. Es handelt sich hierbei um eine Einspruchsmöglichkeit, wie sie in der deutschen Verfassungslandschaft von Bund und Ländern einzigartig ist.
So heißt es in **Art. 42 Abs. 2 NV**:
„Vor dem Beschluss des Landtages kann die Landesregierung verlangen, dass die Abstimmung bis zu 30 Tagen ausgesetzt wird."

Dieses Aussetzungsverlangen stellt jedoch kein Vetorecht dar, sondern lediglich ein dilatorisches Hemmungsrecht. Für eine Vetoqualifikation fehlt es maßgeblich am Zielobjekt eines ‚entstandenen Gesetzes'. Zudem erweist sich die Regelung ihrer Grundnatur nach viel eher als ein Geschäftsordnungstrick im Rahmen des Normsetzungsverfahrens, was dem Einspruch wesentliche Aspekte der Gesetzesunterminierung nimmt (Kapitel D.II.2.a.).

16. Mit der Regelung in Art. 67 weist die Landesverfassung von NRW eine Norm auf, welche den meisten übrigen deutschen Staatsgrundgesetzen prinzipiell fremd ist.
So heißt es in **Art. 67 LV NRW**:
„Gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz kann die Landesregierung innerhalb von zwei Wochen Bedenken erheben. Der Landtag entscheidet sodann, ob er den Bedenken Rechnung tragen will.“

Das durch die Landesexekutive erzeugbare Moratorium kann nur durch den erneuten Beschluss des inhaltsgleichen Gesetzes oder die dezidierte Ablehnung der exekutiven Bedenken seitens der Landeslegislative überwunden werden. Der Einspruch aus Art. 67 LV NRW hemmt und suspendiert also das betroffene Landesgesetz.

Das Verfahren des Art. 67 LV NRW bietet der Landesregierung aber auch die Möglichkeit, ihre Gegenargumente gegenüber einem Legislativakt zu präsentieren und mithin die Chance eine Mehrheit im Landtag davon zu überzeugen, das Gesetz inhaltlich anders zu beschließen. Macht sich der Landtag also die Argumente der Landesregierung zu Eigen und beschließt die Landeslegislative das Gesetz in nunmehr veränderter Form, gilt das Ursprungsgesetz durch den Landtag als aufgehoben. Seine Existenz wäre daher nicht mehr nur gehemmt, sondern der Landtag selbst, hätte auf Anregung der Landesregierung hin diesem den ‚Todesstoß‘ versetzt. Insoweit würde die ‚Gegenvorstellung‘ seitens der Landesregierung zum Erfolg geführt haben, da das ursprüngliche Gesetz beseitigt wurde. Faktisch kann dieser Rechtsfolge absolute Einspruchsqualität zuerkannt werden. Auch die ‚sachliche Diskontinuität‘ könnte zum „Dahinscheiden“ des gehemmten Gesetzes führen, was die absolute Dimension der exekutiven Interzession erhöht. Da es sich bei der Möglichkeit zur Geltendmachung von Bedenken um ein externes Recht der außerhalb des Normsetzungsvorganges stehenden Exekutive gegenüber einem entstandenen Gesetz handelt, stellt Art. 67 LV NRW ein Vetorecht dar, welches i.d.R. suspensiv wirkt, zudem aber über eine potentiell absolute Dimension verfügt (Kapitel D.II.2.b.).

17. Auch die hessische Verfassung weist mit Art. 119 ein suspensives Vetorecht auf, welches strukturell im Wesentlichen vergleichbar mit der Regelung in Art. 67 LV NRW ist, aber wegen des erhöhten Zurückweisungsquorums eine noch viel stärkere ‚Waffe‘ im Rahmen der Auseinandersetzung mit dem Landesparlament darstellt.
So heißt es in **Art. 119 HV**:
(1) Gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz steht der Landesregierung der Einspruch zu.
(2) Der Einspruch muß innerhalb fünf Tagen, seine Begründung innerhalb zwei Wochen nach der Schlußabstimmung dem Landtag zugehen. Er kann bis zum Beginn der erneuten Beratung im Landtag zurückgezogen werden.

(3) Kommt keine Übereinstimmung zwischen Landtag und Landesregierung zustande, so gilt das Gesetz nur dann als angenommen, wenn der Landtag mit mehr als der Hälfte der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder entgegen dem Einspruch beschließt.

Insbesondere die hessische Verfassungsspezialität einer ‚geschäftsführenden Landesregierung' erhöht in Zeiten fehlender parlamentarischer Mehrheiten die Einsatzwahrscheinlichkeit des Vetos aus Art. 119 HV (Kapitel D.II.2.c.).

18. Die in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Hessen existierenden Vetorechte der Landesregierung können in einem auseinanderdriftenden Parteiensystem mit seinen fragilen Mehrheitslagen einer der Wege sein, den zukünftig häufiger auftretende Minderheitsregierungen beschreiten könnten, um effektiv ein Land regieren zu können, ohne zum Spielball des Parlaments zu werden oder politisch unhaltbare Entscheidungen verantworten und exekutieren zu müssen (Kapitel D.II.3.).

19. Exekutive Vetorechte fügen sich in das über Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG in das Grundgesetz einfließende System von ‚checks and balance' ein, werden dabei der Aufgabenstellung von Stabilisierung und Begrenzung staatlicher Macht gerecht. Trotz des massiven Eingriffs in das funktionell originär beim Parlament angesiedelte Gesetzgebungsrecht erweisen sie sich somit als systemkonform mit der Gewaltenteilung als dem „tragenden Organisationsprinzip" unserer Verfassung.

Dabei stellen sie jedoch keine Aspekte eines systemimmanenten Systembruchs dar, wie er teilweise aus den monarchischen Zustimmungserfordernissen des Konstitutionalismus in das Grundgesetz unserer Tage gelesen wird. Vetorechte entspringen einer vollständig anderen geistigen und systematischen Schule. Eine Gleichsetzung mit dem Zustimmungserfordernis des konstitutionellen Fürsten verbietet sich daher. Mögliche historische Determinationsqualitäten der Vetorechte für das Gewaltenteilungskonzept Montesquieus sind daher grundsätzlich zu verneinen (Kapitel E.I.).

20. Das Grundgesetz hält in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG ein gewaltenteilendes Demokratiekonzept bereit, welches wesentlich durch die Ununterbrochenheit der Legitimationskette zum Volk geprägt ist. Der Einsatz von Vetos gegen den parlamentarischen Gesetzesbeschluss könnte diese Legitimationskette erodieren lassen. Es gilt jedoch festzustellen: Insofern deutsche Verfassungen Vetorechte beinhalten und deren Exekutiven von ihnen Gebrauch machen, ist nicht die Demokratie tangiert, sondern das Machtego der gesetzgebenden Volksvertretung. Zweifelsohne wird durch den exekutiven Vetoeinsatz deren legislatorisches Handeln in Frage gestellt und torpediert. Ein antidemokratischer Akt ist dies deshalb noch lange nicht. Die parlamentarische Demokratie bietet der Volksvertretung vielmehr genügend Reaktionsmöglichkeiten, um die Exekutive hierfür zu sanktionieren, was sogar in die Neubestellung des Regierungschefs münden kann. Das notwendige Vertrauensband zwischen Regierung und Parlament mag beim Einsatz des Vetos

zerreißen, die demokratische Legitimationskette tut dies damit noch lange nicht (Kapitel E.II.).

21. Die Zukunft der Vetorechte liegt auf dem nationalen Spielfeld maßgeblich im Bereich der Minderheitsregierungen. Diese politische Konstellation wird infolge des Auseinanderdriftens des Parteiensystems immer häufiger auftreten. Vetorechte der Exekutive können in den Ländern, deren Verfassungen diese vorhalten, verhindern, dass die Regierung zum Spielball inhomogener Mehrheitsverhältnisse im Parlament wird.

Auf europäischer Ebene führte und führt (wenn auch nunmehr mit geminderter Geschwindigkeit) die fortschreitende europäische Integration zur Vergemeinschaftung wesentlicher Teile der Gesetzgebungsmaterien. In der Folge war und ist eine zunehmende Erosion legislativer Einflusssphäre zu verzeichnen. Im Rat entscheiden die nationalen Exekutiven über die auf den Kompetenzübertragungen basierenden europäischen Rechtsakte (Verordnungen und Richtlinien). Die Verweigerung der Zustimmung seitens mitgliedstaatlicher Regierungen könnte als nationaler Einspruch und somit auch als ein exekutives Vetorecht der Bundesregierung auf europäischer Rechtssetzungsbühne gewertet werden.

Mit der durch den Vertrag von Lissabon nunmehr fast allumfänglichen Geltung von Mehrheitsentscheidungen im Rat, erweist sich das nationale exekutive Veto nur noch als ein im Konglomerat mehrerer Regierungen wahrnehmbares Vetorecht. Dennoch gilt es aus deutscher Sicht für die Vetozukunft auf EU-Ebene zu konstatieren: Nach der Lissabon-Entscheidung des BVerfG bleibt der Bundesregierung zwar noch eine überragende Stellung im Rahmen der Gesamthandsaufgabe auswärtige Gewalt zu der auch die Europapolitik gehört. Die Tendenz des BVerfG für die nächsten Jahre ist aber klar und deutlich vorgezeichnet. Europäische Integration soll keine originäre Aufgabe der Exekutiven mehr sein. Somit stehen Einspruchsrechte der deutschen Exekutive auf EU-Ebene mehr und mehr in Abhängigkeit zur Legislative. Legislativ abgeleitete Vetorechte stellen jedoch keine solchen mehr dar (Kapitel F & G).

I. Anhang

Die folgende Auflistung bietet einen Überblick über den medialen Gebrauch des Wortes „VETO“ anhand einer Analyse des Archivs der Frankfurter Allgemeinen Zeitung über das gesamte Jahr 2007. In diese Auflistung fanden nur Artikel Eingang, deren Inhalte die Besonderheit aufwiesen, dass sich dort mindestens einmal die Bezeichnung „VETO“, losgelöst von der rechtswissenschaftlichen oder rechtshistorischen Determination und dem Kontext regulärer Gesetzgebungsprozesse, auffinden ließ. Vereinzelt weisen die fraglichen Texte zwar einen juristischen Zusammenhang auf, die Einordnung der beschriebenen Rechte als Vetos stellt sich bei näherer Prüfung jedoch regelmäßig als pseudorechtswissenschaftliche Wortwahl heraus.
Als einheitliches Motiv dieser medialen Verfremdung kann vermutet werden, dass mittels der Verwendung des Wortes „VETO“ auf sowohl besonders starke als auch autarke Unterminierungsdimensionen seitens der vermeintlichen Einspruchsinstanz hingewiesen werden sollte:

- „Ultimatum für Müntefering“, in: FAZ.NET v. 07. Januar 2007
- „Westdeutsches Allgemeines Zerwürfnis“, in: FAZ.NET v. 22. Januar 2007
- „Opposition beginnt Generalstreik im Libanon“, in: FAZ.NET v. 23. Januar 2007
- „Stromkonzerne Nuon und Essent fusionieren“, in: FAZ.NET v. 01. Februar 2007
- „Gas Natural zieht Gebot für Endesa zurück“, in: FAZ.NET v. 01. Februar 2007
- „FDP-Antrag zu Heimstätte abgelehnt“, in: FAZ.NET v. 01. Februar 2007
- „Amazon wuchs im vierten Quartal um 34 Prozent“, in: FAZ.NET v. 02. Februar 2007
- „Freude bei Eon: Endesa akzeptiert Angebot“, in: FAZ.NET v. 07. Februar 2007
- „Nützliches Patt“, in: FAZ.NET v. 15. Februar 2007
- „Telekom will Verlage von Immobilienscout24 fernhalten“, in: FAZ.NET v. 21. Februar 2007
- „Der Sieger“, in: FAZ.NET v. 21. Februar 2007
- „Regieren oder blockieren“, in: FAZ.NET v. 05. März 2007
- „Vizekanzler – das ist nicht Becks Ziel“, in: FAZ.NET v. 15. März 2007
- „Lennar verzeichnet Gewinneinbruch“, in: FAZ.NET v. 28. März 2007
- „Israel ignoriert Olmerts Initiative“, in: FAZ.NET v. 02. April 2007
- „Der ukrainische Knoten“, in: FAZ.NET v. 13. April 2007

- „Saarländische Stahlkonzerne liebäugeln mit Fusion“, in: FAZ.NET v. 23. April 2007
- „Bundesbank lehnt Böhmler formal ab“, in: FAZ.NET v. 01. Mai 2007
- „Schwarz-grüne Dissonanzen“, in: FAZ.NET v. 01. Mai 2007
- „An die eigene Nase“, in: FAZ.NET v. 01. Mai 2007
- „Wurde die Rundfunkfreiheit beschädigt?“, in: FAZ.NET v. 03. Mai 2007
- „Roth denkt über neues Veto nach“, in: FAZ.NET v. 04. Mai 2007
- „Roth legt im Flughafenstreit Veto ein“, in: FAZ.NET v. 07. Mai 2007
- „Gesundheitsaktien auf dem Wege der Besserung“, in: FAZ.NET v. 10. Mai 2007
- „Machen Sie den reichsten Mann der Welt arm“, in: FAZ.NET v. 21. Mai 2007
- „Sturz vom Schuldenberg“, in: FAZ.NET v. 23. Mai 2007
- „Schlechter Ausblick beutelt die Ryanair Aktie“, in: FAZ.NET v. 05. Juni 2007
- „Lauter Trutzburgen“, in: FAZ.NET v. 05. Juni 2007
- „Türkei behindert EU-Einsatz“, in: FAZ.NET v. 12. Juni 2007
- „Zypries: Reform des Unterhaltsrechts wird geändert“, in: FAZ.NET v. 15. Juni 2007
- „Politik für Verbände“, in: FAZ.NET v. 19. Juni 2007
- „Der lange Weg zum Kompromiss“, in: FAZ.NET v. 19. Juni 2007
- „Ein Blankoscheck für die Gewerkschaften“, in: FAZ.NET v. 20. Juni 2007
- „Fusionsphantasien bringen Mol-Aktie auf Trab“, in: FAZ.NET v. 25. Juni 2007
- „Ryanair darf Aer Lingus nicht übernehmen“, in: FAZ.NET v. 27. Juni 2007
- „Warum es sich lohnt fair zu sein“, in: FAZ.NET v. 28. Juni 2007
- „Der Fluch der guten Ergebnisse“, in: FAZ.NET v. 03. Juli 2007
- „Berlin ringt um Vetorecht gegen ausländische Käufer“, in: FAZ.NET v. 04. Juli 2007
- „Kommission muss Schadensersatz zahlen“, in: FAZ.NET v. 11. Juli 2007
- „Stimmen der Anderen“, in: FAZ.NET v. 18. Juli 2007
- „Offene Fragen zur Aktionärsstruktur bei EADS“, in: FAZ.NET v. 18. Juli 2007
- „Schwarzer Bildschirm in Deutschland“, in: FAZ.NET v. 19. Juli 2007
- „Börsengang unwahrscheinlich“, in: FAZ.NET v. 30. Juli 2007
- „Falsraffs Edelmarke“, in: FAZ.NET v. 02. August 2007

- „Bundesregierung prüft Kauf von ‚Goldener Aktie' bei EADS", in: FAZ.NET v. 04. August 2007
- „Firmenkäufe der Regierung melden", in: FAZ.NET v. 08. August 2007
- „Die Elite der Eisenbahner", in: FAZ.NET v. 09. August 2007
- „Der Verkauf wird wieder ein Fall für die Gerichte", in: FAZ.NET v. 13. August 2007
- „Neue französische Akzente", in: FAZ.NET v. 27. August 2007
- „In eigenen Angelegenheiten souverän", in: FAZ.NET v. 28. August 2007
- „Unansehnlich, ungehörig und respektlos", in: FAZ.NET v. 30. August 2007
- „Den ‚eigenen Laden' mitgestalten", in: FAZ.NET v. 04. September 2007
- „Basic stoppt Einstieg von Lidl", in: FAZ.NET v. 04. September 2007
- „Wir sind die Dummen", in: FAZ.NET v. 09. September 2007
- „Personalprofis werden berechenbar", in: FAZ.NET v. 10. September 2007
- „Alles bleibt in der Familie", in: FAZ.NET v. 16. September 2007
- „Greenspan geht mit Bush hart ins Gericht", in: FAZ.NET v. 17. September 2007
- „Der Erfolg des vorsichtigen Reformers", in: FAZ.NET v. 17. September 2007
- „Zoff zwischen Porsche und VW", in: FAZ.NET v. 21. September 2007
- „McLaren-Mercedes akzeptiert Rekordstrafe", in: FAZ.NET v. 21. September 2007
- „Oettinger wirbt bei Rüttgers um die West LB", in: FAZ.NET v. 23. September 2007
- „Springer klagt gegen Veto des Kartellamtes", in: FAZ.NET v. 25. September 2007
- „In meinem Film sind die Löwen echter als echt", in: FAZ.NET v. 26. September 2007
- „Politiker kritisieren die Erhöhung der Bahnpreise", in: FAZ.NET v. 26. September 2007
- „Gut möglich, dass wir die IKB kaufen", in: FAZ.NET v. 28. September 2007
- „Zopfgeburten: Günter Grass als Medienfigur", in: FAZ.NET v. 02. Oktober 2007
- „Das Eigenleben des Auswärtigen Dienstes gespürt", in: FAZ.NET v. 10. Oktober 2007
- „SPD nicht einig über Bahn", in: FAZ.NET v. 10. Oktober 2007

- „Sag mir, wo die Wähler sind…“, in: FAZ.NET v. 10. Oktober 2007
- „Warum war es am Rhein so schön?“, in: FAZ.NET v. 10. Oktober 2007
- „Ein Plädoyer für das Wegsperren“, in: FAZ.NET v. 12. Oktober 2007
- „Konsolidierung in der Medienbranche geht weiter“, in: FAZ.NET v. 16. Oktober 2007
- „Industrie und Banken warnen vor Schutzzaun“, in: FAZ.NET v. 17. Oktober 2007
- „Holtzbrinck und WAZ bieten für Süddeutsche Zeitung“, in: FAZ.NET v. 19. Oktober 2007
- „CDU-Wirtschaftsrat verlangt generelle Anmeldepflicht“, in: FAZ.NET v. 21. Oktober 2007
- „Der Porsche-Clan rüstet für die Zeit nach dem VW-Gesetz“, in: FAZ.NET v. 22. Oktober 2007
- „Heimatschutz“, in: FAZ.NET v. 22. Oktober 2007
- „Berlin gibt klein bei – Hannover will retten, was zu retten ist“, in: FAZ.NET v. 23. Oktober 2007
- „Lafontaine will Lohnsenkung verbieten“, in: FAZ.NET v. 23. Oktober 2007
- „Etikettenschwindel mit deutschen Nationalparks“, in: FAZ.NET v. 25. Oktober 2007
- „VW-Gesetz soll wiederbelebt werden“, in: FAZ.NET v. 27. Oktober 2007
- „Betriebsratschefs von Volkswagen und Porsche vor Krisengespräch“, in: FAZ.NET v. 28. Oktober 2007
- „Letzte Ausfahrt Lissabon“, in: FAZ.NET v. 29. Oktober 2007
- „Tiefensee sieht Privatisierung nicht gefährdet“, in: FAZ.NET v. 30. Oktober 2007
- „Nationale Regulierer stemmen sich gegen europäische Aufsicht“, in: FAZ.NET v. 12. November 2007
- „Lehmann: Notfalls in die zweite Liga“, in: FAZ.NET v. 12. November 2007
- „Machtkampf um die Telekomaufsicht“, in: FAZ.NET v. 16. November 2007
- „Im Reich des Schweigens“, in: FAZ.NET v. 18. November 2007
- „Drei Wege zum Mindestlohn“, in: FAZ.NET v. 04. Dezember 2007
- „Ach, wir wären so gern für immer Single geblieben“, in: FAZ.NET v. 08. Dezember 2007
- „Die Konkurrenten der Post beantragen eigenen Mindestlohn“, in: FAZ.NET v. 15. Dezember 2007
- „Auf dem Weg zum Allerweltgutmenschen-Duzclub“, in: FAZ.NET v. 17. Dezember 2007

- „Roth will mit Veto Klage Frankfurts verhindern“, in: FAZ.NET v. 21. Dezember 2007
- „Investoren unter Generalverdacht“, in: FAZ.NET v. 26. Dezember 2007
- „Einmal etwas anderes als deutsche Theatersuppe“, in: FAZ.NET v. 28. Dezember 2007
- „Zur Freiheit gehört Ungleichheit“, in: FAZ.NET v. 30. Dezember 200

J. Literaturverzeichnis

Adomeit, Klaus: Der Betriebsrat – ein Volkstribun?, in: NJW 1995, 1004 ff.

ders. Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung, S. 29 ff, (Kohler, Josef [Hrsg.]), IV. Band, 7. d. Neubearb., 2. Aufl., München/Leipzig 1914.

Anschütz, Gerhard: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, 14. Auflage, Berlin 1933.

ders. Holtzendorff-Kohlers Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung, IV. Band, Leipzig 1890.

ders. Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, 7. Auflage, München 1919.

Arnim, Hans Herbert v.: Demokratie vor neuen Herausforderungen, in: ZRP 1995, S. 340 ff.

ders. Die Verfassung hinter der Verfassung, in: ZRP 1999, S. 326 ff.

ders. Wohin treibt Europa, in: NJW 2007, S. 2531 ff.

Bachof, Otto: Verfassungswidrige Verfassungsnormen?, Tübingen 1951.

Badura, Peter: Staatsrecht – Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, München 2003.

Belau, Bruno: Zur Auslegung und Anwendung des Artikels 113 des Grundgesetzes, in: DVBl. 1951, S. 429 ff.

Beyme, Klaus v.: Das präsidentielle Regierungssystem der Vereinigten Staaten in der Lehre der Herrschaftsformen, Karlsruhe 1967.

ders. Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1970.

ders. Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum, Opladen 1997.

Bilfinger, Carl: Der Reichsrat – Bedeutung und Zusammensetzung (§46), S. 545-559, & Zuständigkeit und Verfahren (§47), S. 559-567, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, Tübingen 1930.

Birk, Dieter: Das Haushaltsrecht in der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 109–115 GG), in: JA 1983, 563 ff.

Bismarck, Otto Fürst v.: Gedanken und Erinnerungen, Bd. I, II, Stuttgart 1898.

Bleicken, Jochen: Das Volkstribunat der klassischen Republik, 2. Auflage, München 1968.

ders. Die athenische Demokratie, 4. Auflage, Paderborn 1995.

Bluntschli, Johann Caspar: Allgemeines Staatsrecht, 6. Auflage, Stuttgart 1885.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert, S. 70-92, in: Werner Conze, Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert, Stuttgart 1967.

ders. Demokratie als Verfassungsprinzip (§22), S. 887-952, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, Heidelberg 1987.

ders. Organisationsgewalt und Gesetzesvorbehalt, in: NJW 1999, S. 1235 ff.

ders. Gesetz und gesetzgebende Gewalt – Von den Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre bis zur Höhe des staatsrechtlichen Positivismus, in: Schriften zum öffentlichen Recht (1), Berlin 1958.

Bodin, Jean: Über den Staat (Buch 1) – Auswahl, Übersetzung und Nachwort von Gottfried Niedhart, Stuttgart 1976.

Bogdandy, Armin v./ Bast, Jürgen: Principles of European Constitution Law, 2. Auflage, München 2010.

Boldt, Hans: Deutsche Verfassungsgeschichte. Politische Strukturen und ihr Wandel, Band 2: Von 1806 bis zur Gegenwart, 2. Auflage, München 1993.

ders. Die Stellung von Parlament und Parteien in der Weimarer Reichsverfassung. Verfassungstheorie und Verfassungswirklichkeit, S. 19-58, in: Kolb/Mühlhausen (Hrsg.), Demokratie in der Krise Parteien im Verfassungssystem der Weimarer Republik, München 1997.

Bonner Kommentar: Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg, Teil 9, Art. 80-88; Teil 14, Art. 111-130 [zitiert: Bearbeiter, in: Bonner Kommentar, (Art.)]; Art. 82 GG – Loseblatt 54. Lieferung Juni 1988; Art. 113 GG – Loseblatt 107. Lieferung September 2003.

Bornhak, Conrad: Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaiserthums, in: AöR 8 (1893), S. 425-479.

Bredt, Johannes Victor: Das Werk des Herrn Preuss oder: wie soll eine Reichsverfassung nicht aussehen? Nebst Gegenentwurf einer Reichsverfassung, Berlin 1919.

Bringmann, Klaus: Krise und Ende der römischen Republik (133-42 v. Chr.), Berlin 2003.

Brünneck, Wiltraut v.: Die Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946, in: JöR 3 (1954), S. 213-270.

Bühler, Ottmar: Die Zuständigkeiten auf dem Gebiete des Finanzwesens (§29), S. 321-345, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, Tübingen 1930.

Bülow, Erich: Gesetzgebung (§30), S. 1459-1498, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin 1994.

Cede, Franz/ Sucharipa-Behrmann, Lilly: Die Vereinten Nationen – Recht und Praxis, Wien 1999.

Classen, Claus Dieter: Legitime Stärkung des Bundestages oder verfassungsrechtliches Prokrustesbett, in: JZ 2009, S. 881 ff.

ders. Maastricht und die Verfassung: kritische Bemerkungen zum neuen "Europa-Artikel" 23 GG, in: ZRP 1993, S. 57 ff.

Cochlovius, Klaus: Die Papstwahl und das Veto der katholischen Staaten, Jur. Diss. Greifswald 1910.

Creifelds, Carl: Rechtswörterbuch (Weber, Klaus [Hrsg.]), 19. Auflage, München 2007.

Czybulka, Detlef: Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung. Unter Berücksichtigung ihrer Organisation sowie der Entstehungsgeschichte zum Grundgesetz, Heidelberg 1989.

Dahlheim, Werner: Die Antike: Griechenland und Rom von den Anfängen bis zur Expansion des Islams, 4. Auflage, Paderborn 1995.

Dästner, Christian: Nordrhein-Westfalens Verfassung: Entstehung – Profil – Entwicklung, in: Konflikt und Konsens – 50 Jahre Landesverfassung Nordrhein-Westfalen; Schriften des Landtags Nordrhein-Westfalen, Band 12, Düsseldorf 2000.

ders. Zur Aufgabenverteilung zwischen Bundesrat, Landesregierungen und Landesparlamenten in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: NWVBl 1994, S. 1 ff.

ders. Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen – Kommentar, Köln 1996.

Degenhart, Christoph: Staatsorganisationsrecht, 23. Auflage, Heidelberg 2007.

Deutscher Bundestag/ Bundesarchiv: Der Parlamentarische Rat: 1948-1949; Akten und Protokolle, Band 13, Teilband 1 (Leitung: Stelz, Hans-Joachim/Weber, Hartmut/Bearbeiter: Büttner Edgar, Wettengel, Michael), München 2002

Demme, Hortense Ute: Hegemonialstellungen im Völkerrecht: der ständige Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, Frankfurt am Main 2006.

Domes, Jürgen: Mehrheitsfraktion und Bundesregierung. Aspekte des Verhältnisses der Fraktion der CDU/CSU im zweiten und dritten Deutschen Bundestag zum Kabinett Adenauer, Köln 1964.

Draht, Martin: Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen Staatsrecht, S. 99-138, in: Faktoren der Machtbildung – Schriften des Instituts für politische Wissenschaften, Band 2, Berlin 1952.

Dreier, Horst: Grundgesetz Kommentar, Band II, Art. 20-82; [zitiert: Bearbeiter, in: Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2 (Art.)], Tübingen 1998.

ders. Die drei Staatsgewalten im Zeichen von Europäisierung und Privatisierung, in: DÖV 2002, S. 537 ff.

Ellwein, Thomas: Das Erbe der Monarchie in der deutschen Staatskrise – Zur Geschichte des Verfassungsstaates in Deutschland, München 1954.

Ellwein, Thomas/ Hesse, Joachim Jens: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, 6. Auflage, Opladen 1987.

Enste, Rainer: Die Verabschiedung der Niedersächsischen Verfassung; Sonderband der Schriftenreihe des Niedersächsischen Landtages aus Anlass der Verabschiedung der Niedersächsischen Verfassung durch den Landtag in 1. Lesung am 18. März 1993 sowie in 2. und 3. Lesung am 13. Mai 1993, (Hrsg. Der Präsident des Niedersächsischen Landtages), 2. Auflage, Hannover 1993.

Epping, Volker: Das Ausfertigungsverweigerungsrecht im Selbstverständnis der Bundespräsidenten – Warum der Bundespräsident das 10. Änderungsgesetz zum Luftverkehrsgesetz nicht unterschreiben wollte, in: JZ 1991, S. 1102 ff.

Eschenburg, Theodor: Bundesrat–Reichsrat–Bundesrat. Verfassungsvorstellungen und Verfassungswirklichkeit, S. 35-62, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft, Bad Honnef 1974.

Fehrenbach, Elisabeth: Wandlungen des deutschen Kaisergedankens 1871-1918, München 1969.

Fenske, Hans: Gewaltenteilung, in: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 3, Stuttgart 2004.

Finger, August: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs – Der Verfassung vom 11. August 1919 – Mit einer Skizze seiner Entwicklung aus den Verfassungszuständen des alten Reiches, Stuttgart 1923.

Fisahn, Andreas/ Viotto, Regina: Anforderungen an eine demokratische Europäische Union, in: ZRP 2007, S. 198 ff.

Fleiner, Fritz: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Tübingen 1928.

Fleiner-Gerster, Thomas: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1980.

Fleischmann, Max: Der Weg der Gesetzgebung in Preußen, Breslau 1898.

Forsthoff, Erst: Vom Geist der Gesetze – Übertragung De L' Esprit des Lois, Tübingen 1951.

Frenz, Walter: Gesetzgebungskompetenzen nach der Föderalismusreform, in: Jura 2007, S. 165 ff.

Friauf, Karl Heinrich: Zur Prüfungszuständigkeit des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung der Bundesgesetze, S. 545-569, in: Börner, Bodo/Jahrreiß, Hermann/Stern, Klaus (Hrsg.), Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Karl Carstens. Zum 70. Geburtstag am 14. Dezember 1984, II. Band, Köln 1984.

Fricker, Carl Victor: Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündung der Reichsgesetze, Jur. Diss., Leipzig 1885.

Friedrich, Carl Joachim: Der Verfassungsstaat der Neuzeit, Berlin 1953.

Friedrich, Manfred: Entwicklung und gegenwärtige Lage des parlamentarischen Systems in den Ländern, in: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989.

Friesenhahn, Ernst: Die Staatsgerichtsbarkeit (§98), S. 523-545, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band II, Tübingen 1932.

ders. Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL 16 (1958), S. 9 ff.

ders. Zum Prüfungsrecht des Bundespräsidenten, S. 679-694, in: Bracher, Karl Dietrich/Dawson, Christopher/Geiger, Willi/Smend, Rudolf (Hrsg.), Festschrift für Gerhard Leibholz, II. Band – Die moderne Demokratie und ihr Recht, Tübingen 1966.

Fromme, Friedrich Karl: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz (Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht – Band 50), 3. Auflage, Berlin 1999.

Frormann, Walter: Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung, in: AöR 14 (1899), S. 31-92.

Frotschner, Werner: Deutsches Reich (1871-1918), S. 1012-1028, in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, I. Band, 2. Auflage, Berlin 2004.

Gehring, Norbert: Gewaltenteilung zwischen Regierung und Opposition, in: DVBl. 1971, S. 633 ff.

Geller, Georg/ Kleinrahm, Kurt: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, [zitiert: Bearbeiter, in: Geller/Kleinrahm Kommentar Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, (Art)], 3. Auflage, Göttingen – 2. Ergänzungslieferung 1994.

Georges, Karl Ernst: Ausführliches Lateinisch-Deutsches Handwörterbuch, II. Band I–Z, Hannover/Leipzig 1918.

Giese, Friedrich: Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. August 1919, 4. Auflage, Berlin 1921.

ders. Parlament und Regierung, in: DÖV 1957, S. 638 ff.

Gigon, Olof/ Straume-Zimmermann, Laila: Über die Ziele des menschlichen Handelns – Übersetzung von: Cicero, Marcus Tullius, De finibus bonorum et malorum, 3. Buch, München 1988.

Goll, Ulrich: Vier Thesen zur Beteiligung der Landesparlamente am EG-Ent-scheidungsprozeß, in: ZParl 4/1989, S. 587-591.

Goodrich, Leland Mather/ Hambro, Edvard/ Simons, Anne Patricia: Charter of the United Nations – Commentary and Documents, 3. Auflage, New York 1969.

Grawert, Rolf: Kommentar Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Wiesbaden 1998.

Grimm, Dieter: Verfassungsrecht, in: Grimm, Dieter/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Nordrhein-westfälisches Staats- und Verwaltungsrecht, Frankfurt am Main 1986.

ders. Braucht Europa eine Verfassung?, in: JZ 1995, S. 581 ff.

ders. Politische Parteien (§14), S. 599-656, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin 1994.

Gröpl, Christoph: Haushaltsrecht und Reform – Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung, in: Jus Publicum 67, Tübingen 2001.

Groß, Rolf: Die Entwicklung des Hessischen Verfassungsrechts, in: JöR 21 (1972), S. 309-359.

ders. Zur geschäftsführenden Regierung, in: DÖV 1982, S. 1008 ff.

Haas, Albrecht: Aufgaben und Wirken des Bundesrates bei der Auslegung und Fortentwicklung des Grundgesetzes, S. 119 ff, in: 10 Jahre Bundesrat, Bonn 1959.

Haas, Christoph/ Steffani, Winfried/ Welz, Wolfgang: Der Gesetzgebungsprozeß, in: Jäger, Wolfgang/Haas, Christoph/Welz, Wolfgang (Hrsg.), Regierungssystem der USA: Lehr- und Handbuch, 3. Auflage, München 2007.

Hahn, Jörg-Uwe: Die Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in EU-Angelegenheiten nach dem neuen Integrationsverantwortungsgesetz, in: EuZW 2009, S. 758 ff.

Hakenberg, Waltraud: Europarecht, 4. Auflage, München 2007.

Halberstam, Daniel/ Möllers, Christoph: The German Constitutional Court says "Ja zu Deutschland", in: German Law Journal Vol.10 No.08, S. 1241 ff.

Hallier, Hans Joachim: Die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Verordnungen in der Bundesrepublik Deutschland, in: AöR 85 (1960), S. 391-422.

Hänel, Albert: Studien zum Deutschen Staatsrechte – 2. Studie/Heft 2, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Leipzig 1888.

Hänsch, Klaus: Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, in: EA 1986, S. 191 ff.

Hansmeyer, Karl-Heinrich: Der Weg zum Wohlfahrtsstaat. Wandlungen der Staatstätigkeit im Spiegel der Finanzpolitik unseres Jahrhunderts, Frankfurt am Main 1957.

Hatje, Armin/ Kindt, Anne: Der Vertrag von Lissabon – Europa endlich in guter Verfassung?, in: NJW 2008, S. 1761 ff.

Heilfron, Eduard: Die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 in ihrer Arbeit für den Aufbau des neuen deutschen Volksstaates, Bd. 2 & Bd. 5, Berlin 1919.

Heinig, Hans Michael: Europäisches Verfassungsrecht ohne Verfassung(svertrag)? Die Wissenschaft vom europäischen Verfassungsrecht und das Scheitern des europäischen Verfassungsprozesses, in: JZ 2007, S. 905 ff.

Heintzen, Markus: Staatshaushalt (§ 120), S. 1175-1225, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band V, 3. Auflage, Heidelberg 2007.

Held, Josef: Der Reichsrat – Seine Geschichte, seine Rechte und seine Stellung nach der Reichsverfassung vom 11. August 1919, Jur. Diss., Erlangen 1926.

Helms, Ludger: „Politische Führung“ als politikwissenschaftliches Problem, in: Politische Vierteljahresschrift, 41. Jg. (2000), Heft 3, S. 411-434.

Henrichs, Wilhelm: Artikel 113 des Grundgesetzes, in: Schriftenreihe des Instituts „Finanzen und Steuern“, Heft 55, Bonn 1958.

Herwegen, August: Reichsverfassung und Bundesrat, Jur. Diss., Bonn 1902.

Herzog, Ernst v.: Geschichte und System der römischen Staatsverfassung, Band 1, Königszeit und Republik, Abteilung 2 – System der republikanischen Staatsverfassung, (Leipzig 1884), Neudruck Aalen 1965.

Herzog, Roman: Der Bundesrat als politisches Führungsorgan?, in: BayVBl. 1966, S. 181 ff.

ders. Entscheidung und Gegenzeichnung, S. 117-139, in: Ritterspach, Theo/Geiger, Willi (Hrsg.), Festschrift für Gebhard Müller. Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1970.

ders. Allgemeine Staatslehre, Frankfurt am Main 1971.

ders. Bundespräsident und Bundesverfassungsgericht, S. 601-613, in: Börner, Bodo/Jahrreiß, Hermann/Stern, Klaus (Hrsg.), Einigkeit und Recht und Freiheit. Festschrift für Karl Carstens. Zum 70. Geburtstag am 14. Dezember 1984, II. Band, Köln 1984.

ders. Stellung des Bundesrates im demokratischen Bundesstaat (§44), S. 467-489, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Heidelberg 1987.

ders. Aufgaben des Bundesrates (§45), S. 489-503, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Heidelberg 1987.

ders. Zusammensetzung und Verfahren des Bundesrates (§46), S. 505-522, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band II, Heidelberg 1987.

ders. Strukturmängel der Verfassung – Erfahrungen mit dem Grundgesetz, Stuttgart 2000.

Hesse, Konrad: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

ders. Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, S. 141-160, in: Ritterspach, Theo/Geiger, Willi (Hrsg.), Festschrift für Gebhard Müller. Zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen 1970.

ders. Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg 1995.

Hettlage, Karl Maria: Zur Rechtsnatur des Haushaltsplanes, S. 391 ff, in: Schneider, Hans/Götz, Volkmar (Hrsg.): Im Dienst an Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag; dargebracht von Freunden, Schülern und Kollegen, Berlin 1974.

Heuer, Ernst: Kommentar zum Haushaltsrecht, Loseblattsammlung, Neuwied, Stand: April 2007.

Heun, Werner: Die Stellung des Bundespräsidenten im Lichte der Vorgänge um die Auflösung des Bundestages, in: AöR, 109 (1984), S. 13-36.

ders. Staatshaushalt und Staatsleitung – Das Haushaltsrecht im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes, 1. Auflage, Baden-Baden 1989.

Heuß, Alfred: Römische Geschichte, 6. Auflage, Paderborn 1998.

Heyland, Carl: Das Landesgesetz (§74), S. 189-204, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band II, Tübingen 1932.

Hiersemenzel, Carl Christian Eduard: Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Band 1, Berlin 1867.

Hillgruber, Christian/ Gärditz, Klaus Ferdinand: Volkssouveränität und Demokratie ernst genommen – Zum Lissabonurteil des BVerfG, in: JZ 2009, S. 872 ff.

Hillen, Hans Jürgen: Livius Titus Römische Geschichte; Buch IV-VI, München 1991.

ders. Livius Titus Römische Geschichte; Buch XXXIX-XLI, München 1983.

Hinkel, Karl Reinhard: Verfassung des Landes Hessen – Kommentar, Wiesbaden 1999.

Hintze, Otto: Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, S. 359-389, in: Oestreich, Gerhard (Hrsg.), Hintze, Staat und Verfassung – Gesammelte Abhandlungen zur Allgemeinen Verfassungsgeschichte, 3. Auflage, Göttingen 1970.

Hippel, Ernst v.: Das richterliche Prüfungsrecht (§99), S. 546-563, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band II, Tübingen 1932.

Hoffmann, Eduard H.: Die Stellung des Staatshauptes zur Legislative und Exekutive im deutschen Reich und seinen Ländern, in: AöR 7 (1924), S. 257-303.

Hömig, Dieter/ Stoltenberg, Klaus: Probleme der sachlichen Diskontinuität, in: DÖV 1973, S. 689 ff.

Höpker-Aschoff, Hermann: Das Finanz- und Steuersystem des Bonner Grundgesetzes, in: AöR 36 (1949), S. 306-331.

Höreth, Marcus: Zur Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen – Eine kritische Bilanz nach einem Jahr Föderalismusreform I, in: ZParl 2007, S. 712 ff.

Huber, Ernst Rudolf: Verfassung, Hamburg 1937.

ders. Verfassungsrecht des großdeutschen Reiches, 2. Auflage, Hamburg 1938.

ders. Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band I, 3. Auflage, Stuttgart 1988.

ders. Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band II, 3. Auflage, Stuttgart 1988.

ders. Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Band III, 3. Auflage, Stuttgart 1988.

ders. Das Kaiserreich als Epoche verfassungsstaatlicher Entwicklung (§4), S. 129-176, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 3. Auflage, Heidelberg 2003.

Hübner, Emil: Parlament und Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, München 2000.

Hubrich, Eduard: Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches, Greifswald 1921.

ders. Preußisches Staatsrecht, in: Bibliothek des Öffentlichen Rechts, Heft 15, Hannover 1909.

Hufen, Friedhelm: Verwaltungsprozessrecht, 4. Auflage, München 2000.

Huppertz, Paul-Helmut: Gewaltenteilung und antizyklische Finanzpolitik – Ein Beitrag zur Theorie institutioneller Bedingungen der Stabilisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 27, Baden-Baden 1977.

Imboden, Max: Montesquieu und die Lehre der Gewaltentrennung, Berlin 1959.

ders. Rousseau und die Demokratie, S. 75-124, in: Staat und Recht – ausgewählte Schriften und Vorträge, Basel 1971.

Ipsen, Jörn: Verfassungsrecht des Landes Niedersachsen, S. 65-122, in: Brandt, Edmund/Schinkel, Manfred-Carl (Hrsg.), Staats- und Verfassungsrecht für Niedersachsen, 1. Auflage, Baden-Baden 2002.

ders. Staatsorganisationsrecht, 19. Auflage, Köln 2007.

Isensee, Josef: Integrationswille und Integrationsresistenz des Grundgesetzes Das Bundesverfassungsgericht zum Vertrag von Lissabon, in: ZRP 2010, S. 33 ff.

ders. Braucht die Republik einen Präsidenten?, in: NJW 1994, 1329 ff.

Ismayr, Wolfgang: Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik, Stuttgart 2000.

ders. Das politische System Deutschlands, in: Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Auflage, Opladen 2003.

Janssen, Albert: Die Infragestellung des Verfassungsstaates, in: Die Verwaltung 35 (2002), S. 117 ff.

Janssen, Albert/ Winkelmann, Udo: Die Entwicklung des niedersächsischen Verfassungs- und Verwaltungsrechts in den Jahren 1990-2002, in: JöR 51 (2003), S. 301-341.

Jarass, Hans/ Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar; [zitiert: Bearbeiter, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, Art.], 7. Auflage, München 2004.

Jeezte, Joachim v.: Das Erfordernis der Gesetzessanktion nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches und der deutschen Einzelstaaten, Jur. Diss., Breslau 1911.

Jekewitz, Jürgen: Der Grundsatz der Diskontinuität in der parlamentarischen Demokratie. Zugleich eine Untersuchung auf rechtshistorischer und rechtsvergleichender Grundlage, in: JöR 27 (1978), S. 75-168.

Jellinek, Georg: Gesetz und Verordnung: Staats-rechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage, Tübingen 1919.

ders. Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin 1914.

Jellinek, Walter: Das einfache Reichsgesetz (§72), S. 160-182, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band II, Tübingen 1932.

Johne, Roland: Bundesrat und parlamentarische Demokratie, in: APuZ 2004, S. 10 ff.

Johnson, Claudius Osborne: Government in the United States, Fourth Edition, New York 1948.

Kägi, Werner: Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung, S. 151-173, in: Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit Festschrift Huber, Bern 1961.

Kaltefleiter, Werner: Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie, Köln 1970.

Karehnke, Helmut: Die Einschränkung des parlamentarischen Budgetrechts bei finanzwirksamen Gesetzen durch Artikel 113 des Grundgesetzes, in: DVBl. 1972, S. 811 ff.

Kaser, Max: Römische Rechtsgeschichte, 2. Auflage, Göttingen 1967.

Katzenstein, Dietrich: Rechtliche Erscheinungsformen der Machtverschiebung zwischen Bund und Ländern seit 1949, in: DÖV 1958, S. 593 ff.

Kersten, Jens: Homogenitätsgebot und Landesverfassungsrecht, in: DÖV 1993, S. 896 ff.

Kilian, Michael: Der Bundespräsident als Verfassungsorgan, in: JuS 1988 L, S. 33 ff.

Kimminich, Otto: Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie. Verwaltung durch Subventionen, in: VVDStRL 25 (1967), S. 2-90.

Kirchmann, Julius v.: Die Werthlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft. Ein Vortrag gehalten in der juristischen Gesellschaft zu Berlin 1847, Berlin 1848.

Kissler, Leo: Der Deutsche Bundestag. Eine verfassungssystematische, verfassungsrechtliche und verfassungsinstitutionelle Untersuchung, in: JöR 26 (1977), S. 39-144.

Klein, Eckart: Der Verfassungsstaat als Glied der europäischen Gemeinschaft, in: VVDStRL 50 (1991), S. 56-93.

Klein, Hans Hugo: Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland – die „Zweite Kammer“, in: AöR 108 (1983), S. 329-370.

ders. Aufgaben des Bundestages (§40), S. 341-366, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Heidelberg 1987.

ders. Der Bundesrat im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: ZG 2002, S. 297 ff.

Kleinrahm, Kurt: Landesverfassung, S. 49-92, in: Loschelder, Wilhelm/Salzwedel, Jürgen (Hrsg.),Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 1964.

Kliemke, Ernst: Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrathes, Berlin 1894.

Klotz, Reinhold: Handwörterbuch der Lateinischen Sprache, I. Band, A – H, II. Band, I – Z, Graz 1963.

Klüber, Johann Ludwig: Oeffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundesstaaten, Frankfurt am Main 1817.

Kluge, Friedrich: Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, (bearbeitet von: Seebold, Elmar), 24. Auflage, Berlin 2002.

Knust, Hermann: Montesquieu und die Verfassungen der Vereinigten Staaten von Amerika, München 1922.

Köbler, Gerhard: Juristisches Wörterbuch, 14. Auflage, München 2007.

Koch, Hans-Joachim: Die Verfassungsentwicklung in Hamburg, in: JöR 51 (2003), S. 251-270.

Koellreutter, Otto: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen, in: Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart (Bd. 19), Tübingen 1921.

Kolbow, Friedrich: Das Veto des deutschen Kaisers, in: AöR 5 (1890), S. 73-112.*Kommers, Donald/*

Finn, John/
Jacobsohn, Gary: American Constitutional Law Vol. 1 - Governmental Powers and Democracy, Second Edition, Oxford 2004.

Korte, Heinrich: Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen, 2. Auflage, Göttingen 1986.

Kössinger, Winfried: Die Durchführung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bundesstaat, Schriften für öffentliches Recht, Band 570, Berlin 1989.

Krauss, Günther: Die Gewaltengliederung bei Montesquieu, S. 103-122, in: Barion, Hans/Forsthoff, Ernst/Weber, Werner (Hrsg.), Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959.

Kriele, Martin: Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: VVDStRL Bd. 29 (1971), S. 46 ff.

ders. Einführung in die Staatslehre, 6. Auflage, Stuttgart 2003.

Kringe, Wolfgang: Machtfragen, Die Entstehung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen 1946-1950, in: Heidelberger Studien zur Entstehung von Verfassungen nach 1945, Band 7, Frankfurt am Main 1988.

Kroeschell, Karl: Deutsche Rechtsgeschichte, Band 3, 4. Auflage, Köln 2005.

Kröger, Klaus: Die Entstehung des Grundgesetzes, in: NJW 1989, S. 1318 ff.

Küchenhoff, Günther/
Küchenhoff, Erich: Allgemeine Staatslehre, 7. Auflage, Stuttgart 1971.

Kühne, Hartmut: Föderalismusreform – Laufen oder Stolpern, in: APuZ 2005, S. 3 ff.

Kühne, Jörg Detlef: Die Entstehung des Landes Niedersachsen und seiner Verfassung, S. 23-63, in: Brandt, Edmund/Schinkel, Manfred-Carl (Hrsg.), Staats- und Verfassungsrecht für Niedersachsen, 1. Auflage, Baden-Baden 2002.

Kunkel, Wolfgang/ Schermaier, Martin: Römische Rechtsgeschichte, 13. Auflage, Köln 2001.

Kunkel, Wolfgang/ Wittmann, Roland: Staatsordnung und Staatspraxis der Römischen Republik – Die Magistratur, in: Rechtsgeschichte des Altertums, Dritter Teil/Zweiter Band/Zweiter Abschnitt, München 1995.

Laband, Paul: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band 1, Band 2, 5. Auflage, Tübingen 1911.

Lamprecht, Rolf: Untertan in Europa – Über den Mangel an Demokratie und Transparenz, in: NJW 1997, S. 505 ff.

Lang, Joachim: Notwendigkeit einer Frist zur Zurückweisung von Einsprüchen des Bundesrates in Art. 77 IV GG, in: ZRP 2006, S. 15 ff.

Lang, Ruth: Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG (Schriften zum Europäischen Recht – Band 36), Berlin 1997.

Lehngut, Gerold: Verweigerung der Ausfertigung von Gesetzen durch den Bundespräsidenten und das weitere Verfahren, in: DÖV 1992, S. 439 ff.

Leisner, Walter: Der Staatspräsident als „demokratischer Führer“, S. 433-455, in: Isensee, Josef (Hrsg.), Schriften zu Staatslehre und Staatsrecht 1957-1991, Berlin 1994.

Leunig, Sven: Länder- versus Parteiinteressen im Bundesrat. Realer Dualismus oder fiktive Differenzierung, in: APuZ 2004, 33 ff.

Lürman, Max: Zur Streitfrage über das Veto des deutschen Kaisers bei der Reichsgesetzgebung, Jur. Diss., Greifswald 1912.

Magiera, Siegfried: Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Eine Untersuchung zu den Grundlagen der Stellung und Aufgaben des Deutschen Bundestages, Berlin 1979.

Mallmann, Walter: Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren, in: Universitäts-Archiv Rechtswissenschaftliche Abteilung – Band 21, Emsdetten 1938.

Mandrou, Robert: Propyläen Geschichte Europas, Dritter Band – Staatsräson und Vernunft 1649-1775, Berlin 1999.

Mangoldt, Hermann von/ Klein, Friedrich/ Starck, Christian: Das Bonner Grundgesetz, Band 3 (Art. 79-146), [zitiert: Bearbeiter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz Bd. 3 (Art.)], 4. Auflage, München 2005.

Mann, Golo/ Heuß, Alfred: Propyläen Weltgeschichte, Dritter Band, Griechenland – Die hellenistische Welt, Berlin 1962.

ders. Propyläen Weltgeschichte, Siebenter Band, Rom – Die römische Welt, Berlin 1963.

Mann, Golo/ Nitschke, August: Propyläen Weltgeschichte, Vierter Band, Von der Reformation zur Revolution; Berlin 1964.

ders. Propyläen Weltgeschichte, Fünfter Band, Islam – Die Entstehung Europas, Berlin 1963.

ders. Propyläen Weltgeschichte, Sechster Band, Weltkulturen – Renaissance in Europa, Berlin 1964.

Mann, Thomas: Kommentierung von Art. 67, 71 Landesverfassung Nordrhein-Westfalen, in: Löwer, Wolfgang/Tettinger, Peter Josef (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2002.

Marquardt, Joachim/ Mommsen, Theodor: Handbuch der Römischen Alterthümer, Erster Band, – Römisches Staatsrecht I, 3. Auflage, Leipzig 1887.

Marquardt, Joachim/ Mommsen, Theodor: Handbuch der Römischen Alterthümer, Zweiter Band, 1. Abteilung – Römisches Staatsrecht II.1., 3. Auflage, Leipzig 1887.

Marschall v. Bieberstein, Fritz Freiherr: Die Verantwortlichkeit der Reichsminister (§45), S. 520-544, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, Tübingen 1930.

Martinet, Hans: Sueton, Die Kaiserviten – de vita caesarium, Berühmte Männer – de viris illustribus, Stuttgart 1991.

Maunz, Theodor/ Dürig, Günter: GG – Kommentar, [zitiert: Bearbeiter, in: v. Maunz/Dürig GG Bd. III (Art.)]; Loseblatt.

Maunz, Theodor/ Papier, Hans-Jürgen: Verfassungs- und Verfassungsprozeßrecht, S. 1-96, in: Berg, Wilfried/Knemeyer, Franz-Ludwig/ Papier, Hans-Jürgen/Steiner, Udo (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, 6. Auflage, München 1996.

Maurer, Hartmut: Hat der Bundespräsident ein politisches Mitspracherecht?, in: DÖV 1966, S. 665 ff.

ders. Entstehung und Grundlagen der Reichsverfassung von 1871, S. 29-48, in: Burmeister, Joachim (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit, Festschrift für Klaus Stern zum 65. Geburtstag, München 1997.

ders. Staatrecht I, 5. Auflage, München 2007.

Mayer, Franz: Der Vertrag von Lissabon im Überblick, in: JuS 2010, S. 189 ff.

ders. Rashomon in Karlsruhe, in: NJW 2010, S. 714 ff.

Meier, Christian: Athen – Ein Neubeginn Weltgeschichte, 2. Auflage, Berlin 1993.

Meißner, Martin: Die Bundesländer und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden 1996.

Menzel, Jörg: Landesverfassungsrecht – Verfassungshoheit und Homogenität im grundgesetzlichen Bundesstaat, Stuttgart 2002.

Mewing, Joachim: Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Gesetzesausfertigung, insbesondere beim teilnichtigen Gesetz, in: Schriften des Öffentlichen Rechts, Band 333, Berlin 1977.

Meyer, Ernst: Einführung in die Antike Staatskunde, Darmstadt 1968.

Meyer, Georg: Der Antheil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung, S. 1-98, in: Festgabe für Rudolf Gneist zum fünfzigjährigen Doctor-Jubiläum, Jena 1888.

Meyer, Georg/ Anschütz, Gerhard: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 7. Auflage, München 1919.

Meyer, Hans: Warum brauchen wir und wie kommen wir zu einer modernen Verfassung, in: KritV 2/1996, S. 145-157.

ders. Demokratische Wahl und Wahlsystem (§37), S. 249-267, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Heidelberg 1987.

ders. Wahlgrundsätze und Wahlverfahren (§38), S. 269-311, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Heidelberg 1987.

Meyers: Konversationslexikon, 4. Auflage, Leipzig 1888.

Meyn, Karl-Ulrich: Kontrolle als Verfassungsprinzip. Problemstudie zu einer legitimations-orientierten Theorie der politischen Kontrolle in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes, 1. Auflage, Baden-Baden 1982.

Mirkine-Guetzévitch, Boris: De L'Esprit des lois au constitutionalisme moderne, in: Revue internationale de droit comparé, Bd. 75 (1952).

Moeser, Ekkehard: Die Beteiligung des Bundestages an der staatlichen Haushaltsgewalt. Eine Untersuchung zur rechtlichen und tatsächlichen Stellung des Bundestages in haushaltswirtschaftlichen Entscheidungsprozessen; Schriften zum öffentlichen Recht, Band 350, Berlin 1978.

Mohl, Robert v.: Das deutsche Reichsstaatsrecht – Rechtliche und politische Erörterungen, Tübingen 1873.

Möllers, Christoph: Gewaltengliederung: Legitimation und Dogmatik im nationalen und internationalen Rechtsvergleich, Tübingen 2005.

ders. Die drei Gewalten: Legitimation der Gewaltengliederung in Verfassungsstaat, Europäischer Integration und Internationalisierung, Velbrück 2008.

Möller, Franz/ Limpert, Martin: Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: ZParl 24 (1993), S. 21 ff.

Mommsen, Wolfgang: Max Weber und die deutsche Politik: 1890–1920, Tübingen 1959.

Morlok, Martin/ Krüper, Julian: Ministertätigkeit im Spannungsfeld von Privatinteresse und Gemeinwohl: Ein Beitrag zur Auslegung des Art. 66 GG, in: NVwZ 2003, 573 ff.

Mosca, Gaetano: Die herrschende Klasse. Grundlagen der politischen Wissenschaft, 4. Auflage, Bern 1950.

Muckel, Stefan: Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung auf dem Prüfstand des Demokratieprinzips, in: NZS 2002, S. 118 ff.

Muhlack, Ulrich: Montesquieu in seiner Zeit, S. 37-45, in: Merten, Detlef (Hrsg.), Gewaltentrennung im Rechtsstaat, Zum 300. Geburtstag von Charles des Montesquieu, Berlin 1989.

Mulert, Gerrit: Der Bundesrat im Lichte der Föderalismusreform, in: DÖV 2007, S. 25 ff.

Müller, Ferdinand: Begriff und Rechte des Deutschen Bundesrates, Jur. Diss., Heidelberg 1908.

Münch, Ingo von/ Kunig, Philip: Grundgesetz – Kommentar, Band 2, Art. 20-69 [zitiert: Bearbeiter, in: v. Münch Grundgesetz Kommentar, (Art)], 5. Auflage, München 2001; Band 3 (Art. 70-146 und Gesamtregister), [zitiert: Bearbeiter, in: v. Münch Grundgesetz Kommentar, (Art)], 4./5. Auflage, München 2003.

Murhard, Friedrich: Das königliche Veto – Eine wichtige Aufgabe in der Staatslehre der konstitutionellen Monarchie, Kassel 1831 (Neudruck 1970).

ders. Die unbeschränkte Fürstenschaft, Kassel 1831 (Neudruck 1970).

Mußgnug, Reinhard: Der Haushaltsplan als Gesetz, Göttingen 1976.

Mutius, Albert v./ Pöße, Jörg: Offener Verfassungsbruch im Bundesrat? Zum Nebeneinander von Bundes- und Landesverfassungsrecht, in: LKV 2002, S. 345 ff.

Nawiasky, Hans: Die Grundlagen der Reichsverfassung, München/Leipzig 1920.

ders. Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland – Systematische Darstellung und kritische Würdigung, Stuttgart 1950.

Nettesheim, Martin: Die Integrationsverantwortung – Vorgaben des BVerfG und gesetzgeberische Umsetzung, in: NJW 2010, S. 177 ff.

Neumann, Heinzgeorg: Die Niedersächsische Verfassung – Handkommentar, 3. Auflage, Hannover 2000.

Niemann, Helmuth: Die bundesstaatliche Bedeutung des Bundesrates unter besonderer Berücksichtigung der Funktion des Vermittlungsausschusses, Jur. Diss., Göttingen 1978.

Nierhaus, Michael: Entscheidung, Präsidialakt und Gegenzeichnung. Ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Stellung des Bundespräsidenten im System des Grundgesetzes, Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Band 11, München 1973.

ders. Nochmals: Das Prüfungsrecht des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Bundesgesetzen, S. 233-249, in: Wendt, Rudolf (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Steuern. Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag, Heidelberg 1996.

Nierhaus, Michael/ Rademacher, Sonja: Die große Staatsreform als Ausweg aus der Föderlismusfalle?, in: LKV 2006, S. 385 ff.

Nierhaus, Michael: Entscheidung, Präsidialakt und Gegenzeichnung. Ein Beitrag zur verfassungsrechtlichen Stellung des Bundespräsidenten im System des Grundgesetzes (Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, Bd. 11), München 1973.

Nipperdey, Thomas: Deutsche Geschichte 1800-1866, München 1998.

Oertzen, Peter v.: Die soziale Funktion des staatsrechtlichen Positivismus, Frankfurt am Main 1974.

Ossenbühl, Fritz: Zustimmung des Bundesrates beim Erlaß von Bundesrecht, in: AöR 99 (1974), S. 369-436.

ders. Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes (§62), S. 315-349, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Heidelberg 2003.

ders. Verfahren der Gesetzgebung (§63), S. 351-385, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band III, Heidelberg 2003.

ders. Maastricht und das Grundgesetz – Eine verfassungsrechtliche Wende?, in: DVBl 1993, S. 629 ff.

Pache, Eckhard: Das Ende der europäische Integration, in: EuGRZ 2009, S. 285 ff.

Papier, Hans-Jürgen: Aktuelle Fragen der bundesstaatlichen Ordnung, in: NJW 2007, S. 2145 ff.

Patzelt, Werner Josef: Politikverdrossenheit, populäres Parlamentsverständnis und die Aufgaben der politischen Bildung, in: APuZ 1999, S. 31 ff.

Paudtke, Bernt: Das mehrheitsunfähige Parlament im Verfassungssystem des Grundgesetzes, in: Europäische Hochschulschriften, Frankfurt am Main 2005.

Pauly, Walter: Die Verfassung der Paulskirche und ihre Folgerungen (§3), S. 93-128, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 3. Auflage, Heidelberg 2003.

Pernice, Ingolf: Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, in: DVBl 1993, S. 909 ff.

ders. Der Vertrag von Lissabon – Ende des Verfassungsprozesses der EU?, in: EuZW 2008, S. 65 ff.

Pestalozza, Christian: Art. 68 GG light oder Die Wildhüter der Verfassung, in: NJW 2005, S. 2817 ff.

ders. Aus dem Bayerischen Verfassungsleben 1989 bis 2002, in: JöR 51 (2003), S. 121-192.

ders. Das Vetorecht des Bundesrates BVerfGE 37, 363, in: JuS 1975, S. 366 ff.

Peter, Carl: Römische Geschichte, 2. Auflage, Halle 1878.

Peters, Hans: Geschichtliche Entwicklung und Grundfragen der Verfassung, in: Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft, Berlin 1969.

Pflanze, Otto: Bismarck, Der Reichsgründer, Band 1, München 1997.

Pflüger, Friedbert: Von Heuss bis Weizsäcker: Hüter des Grundkonsenses. Das Amt des Bundespräsidenten in Theorie und Praxis, S. 383-399, in: Funke, Manfred/ Jacobsen, Hans-Adolf/ Knütter, Hans-Helmuth/ Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), Demokratie und Diktatur. Geist und Gestalt politischer Herrschaft in Deutschland und Europa. Festschrift für Karl Dietrich Bracher, Düsseldorf 1987.

Piduch, Erwin Adolf: Bundeshaushaltsrecht: Erläuterungen zu den Artikeln 109 bis 115 des Grundgesetzes, zur Bundeshaushaltsordnung und zum Haushaltsgrundsätzegesetz mit rechtsvergleichenden Hinweisen auf das Haushaltsrecht der Bundesländer und ihrer Gemeinden, Stuttgart 1993.

Pieroth, Bodo: Die Sanktion im Gesetzgebungsverfahren – Eine Anmerkung zur Begriffsjurisprudenz im deutschen Staatsrecht, in: Der Staat – Zeitschrift für Staatslehre öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte (16) 1977, S. 557-567.

Poetzsch-Hefter, Fritz: Handkommentar zur Reichsverfassung v. 11. August 1919, 3. Auflage, Berlin 1928.

ders. Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung – Teil 1: Vom 01. Januar 1920-31. Januar 1933, in: JöR 1925 (13), S. 1-248.

Pohl, Heinrich: Die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten (§42), S. 482-502, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, Tübingen 1930.

ders. Das Reichstagswahlrecht (§35), S. 386-400, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts Band I, Tübingen 1930.

ders. Die Auflösung des Reichstags, Stuttgart 1921.

Pohl, Walther Maximilian: Die Prüfungskompetenz des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen, Jur. Diss., Dresden 2001, in: Verfassungsrecht in Forschung und Praxis, Band 2, Hamburg 2001.

Presse- und Informationsamt d. Thür. Landesregierung: 75 Jahre Weimarer Reichsverfassung, Erfurt 1994.

Preuß, Hugo: Um die Reichsverfassung von Weimar, Berlin 1924.

Pufendorf, Samuel: De statu Imperii Germanici; erschienen unter „Severinus de Monzambano" (Ausgabe von Fritz Salomon 1910), in: Quellen und Studien zur Verfassungsgeschichte des deutschen Reiches in Mittelalter und Neuzeit, Münster 1910.

Puhl, Thomas: Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz, in: Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 501, Berlin 1986.

Quaritsch, Helmut: Das parlamentslose Parlamentsgesetz – Rang und Geltung der Rechtssätze im demokratischen Staat untersucht am hamburgischen Planungsrecht, Hamburg 1961.

Rabe, Hans-Jürgen: Zur Metamorphose des Europäischen Verfassungsvertrages, in: NJW 2007, S. 3153 ff.

Rainer, Johannes Michael: Einführung in das römische Staatsrecht: die Anfänge und die Republik, Darmstadt 1997.

Redslob, Robert: Die Parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich, Tübingen 1918.

ders. Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789, Leipzig 1912.

Ress, Georg: Die Europäischen Gemeinschaften und der deutsche Föderalismus, in: EuGRZ 1986, S. 549 ff.

Reutter, Werner: Landesparlamente im kooperativen Föderalismus, in: APuZ 2004, S. 18 ff.

Richter, Thorsten: Die EU-Verfassung ist tot es lebe der Reformvertrag! – Übersicht über Zeitplan, Streichungen, Ergänzungen und Übernahmen aus dem Verfassungsentwurf, in: EuZW 2007, S. 631 ff.

Riedel, Norbert: Der Konvent zur Zukunft Europas – Die Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, in: ZRP 2002, S. 241 ff.

Ritter, Joachim: Historisches Wörterbuch der Philosophie, Band 1 A – C, Stuttgart 1971.

Rönne, Ludwig v.: Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie, Bd. 1, Leipzig 1856.

Rostovtzeff, Michael: Geschichte der alten Welt, Zweiter Band, Leipzig 1942.

Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, Wiesbaden 2006.

Ruffert, Matthias: Institutionen, Organe und Kompetenzen – der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft, in: EuR 2009, Beiheft 1, S. 31 ff.

Sachs, Michael: Was kann eine Landesverfassung heute leisten?, in: KritV 2/1996, S. 125-144.

ders. Grundgesetz Kommentar; [zitiert: Bearbeiter, in: Sachs (Art.)]; 3. Auflage, München 2003, 4. Auflage, München 2007.

Schade, Hans: Das Vetorecht in der Gesetzgebung, Jur. Diss., Halle 1929.

Schenke, Wolf-Rüdiger: Die Verfassungsorgantreue, in: Schriften zum öffentlichen Recht (325), Berlin 1977.

Scheuner, Ulrich: The Land of Nethersaxony – As Memorandum for the 17 th September 1946 presented to the Zonal Council of the British Zone of Occupation, Hannover 1946.

Schieder, Theodor: Propyläen Geschichte Europas, Fünfter Band – Staatensystem als Vormacht der Welt 1848–1918, Berlin 1999.

Schlaich, Klaus: Der Status des Bundespräsidenten (§48), S. 529-540; Die Funktion des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge (§49), S. 541-584, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Heidelberg 1987.

Schlochauer, Hans Jürgen: Wörterbuch des Völkerrechts, III. Band, Berlin 1962.

ders. Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus; 4. Aufl. – Unveränd. Nachdr. der 2. Aufl. 1926, Berlin 1969.

Schmidt, Alfons: Die Sanktion der Gesetze im deutschen (Reichs- und Landes) Staatsrechts, Jur. Diss., Breslau 1911.

Schmidt, Walter: Verfassungsrecht, S. 35-69, in: Meyer/Stolleis (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Hessen, 4. Auflage, Baden-Baden 1996.

Schmidt-Bleibtreu, Bruno/ Klein, Franz: Kommentar zum Grundgesetz, [zitiert: Bearbeiter, in: Kommentar zum Grundgesetz, (Art.)], 11. Auflage, München 2008.

Schmidt-Jortzig, Edzard: Reformbedürftigkeit des deutschen Föderalismus, in: APuZ 2005, S. 6 ff.

Schmitt, Carl: Verfassungslehre, 3. Auflage, München 1928 (Neudruck 1957).

ders. Der Hüter der Verfassung, in: AöR 16 (1929), S.161-237.

ders. Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, München 1923.

Schmitt, Rudolf: Der Bundesrat – keine zweite Kammer? Bemerkungen zum Beschluß des BVerfG vom 25.06.1974 2 BvF 2 und 3/73 (BayVBl. 1974, 555), in: BayVBl. 1974, S. 585 ff.

Schneider, Hans: Gesetzgebung. Ein Lehrbuch, Heidelberg 1982.

ders. Die Reichsverfassung vom 11. August 1919 (§5), S. 177-234, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 3. Auflage, Heidelberg 2003.

Schneider, Hans-Peter: Gewaltenverschränkung zwischen Parlament und Regierung, S. 77-89, in: Merten, Detlef (Hrsg.) Gewaltentrennung im Rechtsstaat, Zum 300. Geburtstag von Charles des Montesquieu, Berlin 1989.

ders. Verfassungsrecht, in: Faber, Heiko/Schneider, Hans-Peter (Hrsg.), Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht, Frankfurt am Main 1985.

ders. Das parlamentarische System (§13), S. 537-598, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin 1994.

Schorkopf, Frank: Die Europäische Union im Lot. Karlsruhes Rechtsspruch zum Vertrag von Lissabon, in: EuZW 2009, S. 718 ff.

ders. The European Union as An Association of Sovereign States: Karlsruhe‘s Ruling on the Treaty of Lissabon, in: The German Law Journal Vol.10 No.08, S. 1219 ff.

Schönberger, Christoph: Lisbon in Karlsruhe: Maastricht‘s Epigones at Sea, in: Law Journal Vol.10 No.08, S. 1201 ff.

Schultze, Rainer-Olaf: Die Föderalismusreform zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: APuZ 2005, S. 13 ff.

Schulze, Hagen: Weimar – Deutschland 1917-1933, in: Siedler Deutsche Geschichte, Berlin 1982.

Schulze, Herrmann: Das Preußische Staatsrecht auf der Grundlage des deutschen Staatsrecht, I. Band, 2. Auflage, Leipzig 1888.

ders. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts II. Buch – Das Deutsche Reichsstaatsrecht, Leipzig 1886.

Schulze-Fielitz, Helmuth: Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung, Berlin 1988.

Schumacher, Hajo: Die zwölf Gesetze der Macht, 1. Auflage, München 2006.

Schuppert, Gunnar Folke: Regierung und Verwaltung (§31), S. 1499-1526, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin 1994.

Schwarz, Kyrill-A.: Zustimmungsvorbehalte der Exekutive für finanzwirksame Entscheidungen der Verfassungsgerichte?, in: Nds.VBl. 2000, S. 181 ff.

Schwarze, Jürgen: Die verordnete Demokratie. Zum Urteil des 2. Senats des BVerfG zum Lissabon-Vertrag, in: EuR 2010, S. 108 ff.

Seidl-Hohenveldern, Ignaz/ Loibe, Gerhard: Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften, 7. Auflage, Köln 2000.

Seignobos, Charles: La séperation des pouvoir, in: Études de politique et d'histoire, Paris 1934.

Simma, Bruno: The charter of the United Nations – A commentary, München 1994.

Simson, Werner v.: Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, in: VVDStRL 29 (1971), S. 3 ff.

Stahl, Julius: Die Revolution und die constitutionelle Monarchie – eine Reihe ineinandergreifender Abhandlungen, Vierte Abhandlung: Das supensive Veto, S. 36-44; Fünfte Abhandlung: Was ist ein constitutioneller König?, S. 45-82, Berlin 1848.

Stampfer, Friedrich: Die ersten 14 Jahre der Deutschen Republik, Offenbach /Main 1947.

Starck, Christian: Verfassungen, Tübingen 2009.

ders. Föderalismusreform, München 2007.

ders. Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes – Ein Beitrag zum juristisches Gesetzesbegriff, Baden-Baden 1970.

Steffani, Winfried: Die Republik der Landesfürsten, S. 181-213, in: Ritter, Gerhard A. (Hrsg.), Regierung, Bürokratie und Parlament in Preußen und Deutschland von 1848 bis zur Gegenwart, Düsseldorf 1983.

Stein, Tortsen/ von Butlar, Christian: Völkerrecht, 11. Auflage, München 2005.

Steinberger, Helmut: Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, in: VVDStRL 50 (1991), S. 9-55.

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, München 1977 & Band II, München 1980.

Sternberger, Dolf: Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik, S. 186-209, in: Stammen, Theo (Hrsg.), Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967.

Stier-Somlo, Fritz: Der Reichstag – Allgemeine Kennzeichnung (§34), S. 381-386, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, Tübingen 1930.

ders. Der Reichstag – Übersicht über die Zuständigkeit des Deutschen Reichstages (§37), S. 407-413, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, Tübingen 1930.

ders. Der Preußische Staatsrat (§56), S. 652-666, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts Band I, Tübingen 1930.

ders. Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Bd. 1, Berlin 1924.

Stolleis, Michael: Weimarer Reichsverfassung (öffentlich-rechtlich), in: Erler, Adalbert/Kaufmann, Ekkehard/ Werkmüller, Dieter (Hrsg.), Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte – V. Band, Berlin 1998.

Streinz, Rudolf: Europarecht, 5. Auflage, Heidelberg 2001.

Streinz, Rudolf/ Ohler, Christoph/ Herrmann, Christoph: Die neue Verfassung für Europa, München 2005.

Strohmeier, Gerd: Vetospieler – Garanten des Gemeinwohls und Ursachen des Reformstaus; Eine theoretische und empirische Analyse mit Fallstudien zu Deutschland und Großbritannien, 1. Auflage, Baden-Baden 2005.

Stüwe, Klaus: Konflikt und Konsens im Bundesrat – Eine Bilanz (1949-2004), in: APuZ 2004, S. 25 ff.

Talmon,Yaakov Leib: Die Ursprünge der totalitären Demokratie Teil 1, in: Die Geschichte der totalitären Demokratie, Köln 1961.

Tarkiainen, Tuttu: Die Athenische Demokratie, Stuttgart 1966

Tettinger, Peter J./ Mann, Thomas/ Salzwedel, Jürgen: Wasserverbände und demokratische Legitimation, in: Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre Nr. 67, München 2000.

Terhechte, Jörg Phillip: Souveränität, Dynamik und Integration – making up the rules as we go along?, in: EuZW 2009, S. 724 ff.

Thoma, Richard: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 69-80, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, Tübingen 1930.

ders. Das Reich als Demokratie, S. 186-200, in: Anschütz, Gerhard/Thoma, Richard (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, Tübingen 1930.

Thommen, Lukas: Das Volkstribunat der späten Römischen Republik, in: Zeitschrift für alte Geschichte, Heft 59, Stuttgart 1989.

Tilch, Horst/ Arloth, Frank: Deutsches Rechtslexikon, Band 3 Q-Z, 3. Auflage, München 2001.

Toews, Hans-Jürgen: Verfassungsreform und Parlamentsauflösung, S. 269-298, in: Schneider, Hans/Götz, Volkmar (Hrsg.), Im Dienst an Recht und Staat. Festschrift für Werner Weber zum 70. Geburtstag; dargebracht von Freunden, Schülern und Kollegen, Berlin 1974.

Tomuschat, Christian: The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of London, in: German Law Journal Vol.10 No.08, S. 1259 ff.

Triepel, Heinrich: Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, in: AöR 39 (1920), S. 456-546.

ders. Die Hegemonie – Ein Buch von führenden Staaten, Stuttgart 1938.

Trossmann, Hans: Der Bundestag, Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, in: JöR 28 (1979), S. 1-304.

Tsebelis, George: Veto Players: How Political Institutions work, Princton 2002.

ders. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: British Journal of Political Science 25 (1995), S. 289-325.

Venator, Hans: Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und den Ländern, in: AöR 43 (1922), S. 40-102.

Vogel, Hans-Jochen: Die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes (§22), S. 1041-1102, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin 1994.

Vogels, Alois: Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 1951.

Volkert, Heinz Peter: Landesparlamentarismus im Prozeß der europäischen Einigung, S. 251-261, in: Merten, Detlef (Hrsg.), Föderalismus und Europäische Gemeinschaften, Berlin 1990.

Vorländer, Hans: Grundzüge der athenischen Demokratie; Prinzipien republikanischen Denkens; Wege zur modernen Demokratie; in: Informationen zur Politischen Bildung, Heft Nr. 284, 2004.

Voßkuhle, Andreas: Der Grundsatz der Verfassungsorgantreue und die Kritik am Bundesverfassungsgericht, in: NJW 1997, S. 2216 ff.

Wagner, Johannes Volker: Der Parlamentarische Rat 1948–1949; Akten und Protokolle, Band 1, Boppard am Rhein 1975.

Waldstein, Wolfgang/ Rainer, Johannes Michael: Römische Rechtsgeschichte, 10. Auflage, München 2005.

Wassermann, Rudolf: Droht Gesetzgebungsstillstand? – Zur Vetomacht des Bundesrats, in: NJW 2003, S. 331 ff.

Weber, Albrecht: Vom Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon, in: EuZW 2008, S. 7 ff.

Weber, Werner: Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem, S. 253-272, in: Barion, Hans/Forsthoff, Ernst/Weber, Werner (Hrsg.), Festschrift für Carl Schmitt, Berlin 1959.

ders. Vortrag aus Anlass des Staatsaktes zum 10. Jahrestag der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung am 13. April 1961 in Hannover, in: Zur Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung, Hannover 1984.

Weber-Fas, Rudolf: Deutschlands Verfassung: Vom Wiener Kongress bis zur Gegenwart, Bonn 1997.

Wehler, Hans-Ulrich: Das Deutsche Kaiserreich 1871–1918, Göttingen 1973.

Weis, Burkhard Josef: Artikel 113 Grundgesetz. Ein Grundsatzproblem des parlamentarischen Regierungssystems und der Haushaltsverfassung des Grundgesetzes?, Jur. Diss., Tübingen 1991.

Weis, Eberhardt: Propyläen Geschichte Europas, Vierter Band – Der Durchbruch des Bürgertums 1776-1847, Berlin 1999.

Welwei, Karl Wilhelm: Die griechische Polis, 2. Auflage, Stuttgart 1998.

ders. Athen – vom neolithischen Siedlungsplatz zur archaischen Großpolis, Darmstadt 1992.

Werner, Wolfram: Der Parlamentarische Rat 1948–1949, Akten und Protokolle, Band 9, Plenum, München 1996.

Wernsmann, Rainer: Reichweite der Zustimmungsbedürftigkeit von Gesetzen im Bundesrat, in: NVwZ 2005, S. 1352 ff.

Wernstedt, Rolf: Macht und Ohnmacht der Landesparlamente, in: NdsVBl. 2007, S. 162 ff.

Wigard, Franz: Reden für die deutsche Nation: 1848/1849; stenographischer Bericht über die Verhandlungen der Deutschen Constituirenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main, Bd. 8, [Nachdruck der Ausgabe 1849] Frankfurt am Main 1988.

Willoweit, Dietmar: Deutsche Verfassungsgeschichte – Vom Frankenreich bis zur Wiedervereinigung Deutschlands, 5. Auflage, München 2005.

Wolfrum, Rüdiger: Handbuch der Vereinten Nationen, München 1991.

Wronka, Lothar: Über das Erfordernis einer Sanktion der Gesetze nach deutschem Staatsrecht, Jur. Diss., Breslau 1911.

Zastrow, Volker: Die Vier – Eine Intrige, Berlin 2009.

Zeh, Wolfgang: Parlamentarisches Verfahren (§43), S. 425-466, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Heidelberg 1987.

Zeimann, Stephan: Der Reichsrat – nach der Verfassung des deutschen Reichs vom 11. August 1919, Jur. Diss., Frankfurt 1920.

Zinn, Georg August/ Stein, Erwin: Verfassung des Landes Hessen – Kommentar Band 2, [zitiert: Zinn/Stein Art.], 13. Lieferung, Baden-Baden 1996.

Zoepfl, Heinrich: Grundsätze des gemeinen Deutschen Staatsrechts: mit besonderer Rücksicht auf das Allgemeine Staatsrecht und auf die neuesten Zeitverhältnisse, Bd. 1, 2, 5. Auflage, Leipzig 1863.

Zuleeg, Manfred: Die Stellung der Länder und Regionen im europäischen Rechtssetzungsprozess, in: DVBl. 1992, S. 1329 ff.

Zunker, Albrecht: Finanzplanung und Bundeshaushalt. Zur Koordinierung und Kontrolle durch den Bundesfinanzminister, Frankfurt am Main 1972.

Zypries, Brigitte: Reform der bundesstaatlichen Ordnung im Bereich der Gesetzgebung, in: ZRP 2003, S. 265 ff.

„Hiergegen lege ich mein Veto ein.“ Diese Aussage lässt sich oft in Zusammenhängen finden, in denen es darum geht, das Handeln eines Anderen besonders nachhaltig und beeindruckend zu unterminieren. Genau in jener Destruktionsenergie liegt die Magie der Vetorechte begründet. Es verwundert daher nicht, dass von diesem Terminus seit jeher reger Gebrauch gemacht wird und selbst das Blockadepotential der ständigen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat aber auch das exekutive Durchgriffsrecht des amerikanischen Präsidenten als Vetorecht firmiert. Solch reger Einsatz dieser Begrifflichkeit ist in juristischen wie in nichtjuristischen Bereichen zu verzeichnen. Auch für das deutsche Verfassungssystem lässt sich der Gebrauch der Vetoformulierung eruieren. Die vorliegende Dissertation kapriziert sich auf die Begutachtung damit einhergehender Fragestellungen. Rechtshistorische Herleitungen und eine definitorische Exegese des Vetobegriffs tragen dazu bei, das Bewusstsein für die mit dem Vetoeinsatz einhergehende Machtausübung zu schärfen. Es werden dabei Antworten gegeben auf Fragen wie: Woher kommt diese Macht? Welche Formen kann sie annehmen? Welche Möglichkeiten wohnen ihr inne, wo liegen ihre Grenzen? Darüber hinaus dient diese Studie dazu, für den demokratischen Rechtsstaat Bundesrepublik Deutschland nach der Einpassung von Vetorechten in die grundgesetzlichen Parameter zu fragen. All diesen Facetten der Vetorechte, erweitert um den Spannungsbogen der politischen Dimension, geht diese Dissertation nach.



ISBN: 978-3-86395-002-6
ISSN: 2191-4583

Universitätsverlag Göttingen